

## **Antwort**

**der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Horst Sielaff, Brigitte Adler, Ernst Bahr, Klaus Barthel, Lilo Blunck, Christel Deichmann, Ludwig Eich, Annette Faße, Gabriele Fograscher, Monika Ganseforth, Günter Graf (Friesoythe), Dieter Grasedieck, Klaus Hagemann, Dr. Liesel Hartenstein, Uwe Hixsch, Reinhold Hiller (Lübeck), Susanne Kastner, Ernst Kastning, Marianne Klappert, Fritz Rudolf Körper, Horst Kubatschka, Eckart Kuhlwein, Werner Labsch, Christa Lörcher, Ulrike Mehl, Manfred Opel, Kurt Palis, Dr. Eckhart Pick, Dr. Hansjörg Schäfer, Heinz Schmitt (Berg), Dietmar Schütz (Oldenburg), Dr. Angelica Schwall-Düren, Erika Simm, Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast, Wolfgang Spanier, Uta Titze-Stecher, Hans Wallow, Matthias Weisheit, Lydia Westrich, Dr. Wolfgang Wodarg, Heidemarie Wright**  
**– Drucksache 13/9898 –**

### **Gesamtwirtschaftliche Bewertung der Anwendung von chemischen Pflanzenschutzmitteln**

Die Agenda 21, die im Juni 1992 auf der Konferenz von Rio verabschiedet wurde, sowie die Konvention über die biologische Vielfalt enthalten Vorgaben, die vom derzeit noch gültigen, aber auch vom novellierten deutschen Pflanzenschutzgesetz nicht erfüllt werden können. Sowohl die dort formulierten Ansprüche an die Option eines möglichst chemiefreien Pflanzenschutzes, den besseren Zugang zu Informationen über Gefahren, die Exportbedingungen und -kontrollen, die Prüfung der tatsächlichen Erforderlichkeit u. a. wurden und werden weiterhin nicht umgesetzt.

Bereits 1991 hat der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten beim Institut für Gartenbau-Ökonomie der Universität Hannover ein Gutachten in Auftrag gegeben, das eine „Gesamtwirtschaftliche Bewertung der gegenwärtigen Produktion und Anwendung von chemischen Pflanzenschutzmitteln (PSM) unter Berücksichtigung externer Effekte“ vornehmen sollte.

Hierzu müssen z. B. die Auswirkungen des PSM-Einsatzes auf die menschliche Gesundheit, die Artenvielfalt, die Gewässer und das Trinkwasser sowie andere Faktoren erfaßt und mittels quantifizierbarer Parameter geldlich bewertet werden.

Die Ergebnisse der Studie liegen inzwischen vor und haben aufhorchen lassen. Die Wissenschaftler kommen u. a. zu dem Ergebnis, daß ein Verzicht auf den Einsatz von PSM in der deutschen Landwirtschaft bezogen auf die alten Länder einen „Wohlfahrtsverlust“ von etwa 900 Mio. DM

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 26. Februar 1998 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

pro Jahr (das sind weniger als 5 % der Nettowertschöpfung des gesamten Agrarsektors) verursachen würde.

Laut Studie lassen die bestehenden Produktionsbedingungen wie auch die politischen Bedingungen „auf ein Verharren auf dem Pfad der chemischen Landwirtschaft drängen“. Die Umsatzentwicklungen der agrarchemischen Unternehmen, die auf hohe Umsatzsteigerungen im Sektor Pflanzenschutz in den beiden letzten Jahren sowohl auf dem Weltmarkt als auch auf den deutschen Märkten zurückblicken können, scheinen diesen Trend zu bestätigen.

Trotz methodischer Schwierigkeiten in manchen der untersuchten Arbeitsbereiche sind die Ergebnisse unseres Erachtens eine geeignete Grundlage für die öffentliche Diskussion über das notwendige Maß der PSM-Anwendung in Deutschland.

### Vorbemerkung

Die Nutzen-Kosten-Untersuchung „Gesamtwirtschaftliche Bewertung der gegenwärtigen Produktion und der Anwendung von chemischen Pflanzenschutzmitteln unter Berücksichtigung externer Effekte“ wurde vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML) in Auftrag gegeben, um die Kenntnisse in bezug auf den Nutzen und die Kosten des chemischen Pflanzenschutzes zu verbessern.

Die Ergebnisse der Nutzen-Kosten-Untersuchung werfen eine Reihe von methodischen und inhaltlichen Schwierigkeiten auf, die noch nicht gelöst sind.

Soweit die Ergebnisse auf methodischen und inhaltlich gesicherten Ansätzen beruhen, geben sie keinen Anlaß, die bisherige Pflanzenschutzpolitik der Bundesregierung zu überdenken, zumal der Autor selbst die wohlfahrtserhöhende Wirkung der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln bestätigt.

Wegen der methodischen und inhaltlichen Schwierigkeiten hat das BML davon abgesehen, die Untersuchung selbst zu veröffentlichen, sich jedoch nicht gegen eine Veröffentlichung der Ergebnisse dieser Nutzen-Kosten-Untersuchung durch den Autor ausgesprochen, auch um den wissenschaftlichen Dialog in den Bereichen, die methodisches Neuland sind, zu fördern.

1. Welche Umstände haben dazu geführt, daß die bereits im Juni 1997 vom Auftragnehmer vorgelegte Studie erst Ende 1997 im Endbericht vorgelegen hat?

Die Nutzen-Kosten-Untersuchung ist 1991 in Auftrag gegeben worden und sollte ursprünglich 1994 abgeschlossen sein. Der Endbericht wurde im Sommer 1997 vorgelegt. Die Verzögerung ist zum einen durch den Arbeitsplatzwechsel eines Bearbeiters begründet, zum anderen in der notwendigen ausführlichen Erörterung der Zwischenberichte und des Entwurfs des Endberichts. Es ergab sich erheblicher Erörterungsbedarf insbesondere über die methodischen Ansätze, die fachlichen Hintergründe, die zugrundegelegten Schätzungen sowie über die Belastbarkeit der verwendeten Daten.

2. Wie haben die teilnehmenden Professoren des wissenschaftlichen Abschlußkolloquiums des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten am 16. Dezember 1996 die Studie bewertet?

Gab es begründete Zweifel am wissenschaftlichen bzw. methodischen Vorgehen der Auftragnehmer?

Wer hat die Teilnehmer des Abschlußkolloquiums benannt bzw. berufen?

Wie haben die beteiligten Bundesbehörden (Biologische Bundesanstalt, Forschungsanstalt für Landwirtschaft) die Studie vor der Veröffentlichung ihrer Ergebnisse Mitte Januar 1998 bewertet?

Wurde die Studie nach dem Abschlußkolloquium in wesentlichen Dingen überarbeitet, und wenn ja, in welcher Weise änderten sich ihre Ergebnisse?

Die nach Abstimmung mit dem Autor vom BML eingeladenen und am Kolloquium teilnehmenden Professoren äußerten z. T. erhebliche Kritik an der Methodik, die insbesondere zur Beschreibung des Nutzens chemischer Pflanzenschutzmittel verwendet wurde. Sie wiesen darauf hin, daß die Nutzenberechnung in der Nutzen-Kosten-Untersuchung, die sich ausschließlich auf die Änderung der Produzentenrente beschränkt und andere positive Effekte der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, wie z. B. die Verhinderung der Entstehung von Pilzgiften, außer acht läßt, vermutlich zu einer weiteren Unterschätzung des Nutzens geführt habe. Auch einige Grundannahmen der Nutzen-Kosten-Untersuchung, wie z. B. die Annahme, daß chemische Pflanzenschutzmittel in der heutigen Landwirtschaft ausnahmslos durch andere Methoden ersetzbar seien, wurden kritisiert. Die Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft hat den Bericht ebenfalls in wesentlichen Punkten kritisiert und die Ergebnisse und Schlußfolgerungen in Frage gestellt.

Der Autor der Nutzen-Kosten-Untersuchung hat zwar zahlreiche Vorschläge zur Klarstellung, Richtigstellung, Änderung und Ergänzung der Nutzen-Kosten-Untersuchung aufgegriffen, wesentliche Änderungen seiner Schlußfolgerungen hat er jedoch nicht vorgenommen.

3. Aus welchen Gründen wurden externe Kosten und Nutzen der Produktion von PSM, die laut Titelangabe der Studie mituntersucht werden sollten, nicht berechnet?

Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß die Industrie darauf verzichtet hat, Produktionskennzahlen zur Verfügung zu stellen, weil sie befürchten mußte, daß der errechnete Nutzen des PSM-Einsatzes niedriger sein würde, als bislang angenommen?

Die Gründe seines Vorgehens und die erheblichen methodischen und faktischen Einschränkungen, die bei der Bewertung der Ergebnisse zu berücksichtigen sind, hat der Autor in der Einleitung zur Nutzen-Kosten-Untersuchung dargelegt. Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse vor, die die in der zweiten Teilfrage enthaltene Annahme rechtfertigen.

4. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, daß eine restriktivere Vorgehensweise im Bereich PSM Innovationen im Zeitablauf steigen lassen würde, d. h., daß die problemlose Verfügbarkeit von PSM dazu geführt hat, daß viele neue Entwicklungen im Bereich des nicht-chemischen Pflanzenschutzes unterblieben sind?

Wie hoch ist der Anteil der staatlichen Forschungsmittel für nicht-chemischen Pflanzenschutz an den gesamten Aufwendungen für Pflanzenschutz?

Die Bundesregierung teilt diese Einschätzung nicht. Auch trifft die Grundannahme, daß Pflanzenschutzmittel problemlos zur Verfügung stünden, nachweislich nicht zu.

Die Bundesregierung setzt sich für das in der Agenda 21 der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 beschriebene Leitbild des integrierten Pflanzenschutzes und die Fortentwicklung von Verfahren des integrierten Pflanzenschutzes ein. Integrierter Pflanzenschutz ist eine Kombination von Verfahren, bei denen unter vorrangiger Berücksichtigung biologischer, biotechnischer, pflanzenzüchterischer sowie anbau- und kulturtechnischer Maßnahmen die Anwendung chemischer Pflanzenschutzmittel auf das notwendige Maß beschränkt wird. Eine exakte Trennung der staatlichen Forschungsmittel in „nicht-chemischen“ und „chemischen“ Pflanzenschutz ist daher nicht möglich.

Die Bundesregierung weist darauf hin, daß es in den vergangenen Jahren im Pflanzenschutz eine Reihe wesentlicher Neuerungen in Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Gartenbau gegeben hat, die sich nicht nur auf den chemischen Pflanzenschutz beziehen.

5. Beabsichtigt die Bundesregierung, weitergehende Untersuchungen für die verschiedenen Fruchtarten in Auftrag zu geben, um die Auswirkungen einer Verringerung des PSM-Einsatzes auf einzelne Kulturen genauer quantifizieren zu können?

Was hat die Bundesregierung in den vergangenen Jahren unternommen, um den unbestimmten Begriff des „Integrierten“ Pflanzenschutzes zu konkretisieren und um das System „Integrierter Pflanzenbau“ weiterzuentwickeln?

Das von der Bundesregierung verfolgte Konzept der Risikominderung bei Pflanzenschutzmitteln ist ausführlich in der BML-Broschüre „Risikominderung bei Pflanzenschutzmitteln in Deutschland“ beschrieben. Dieses Konzept geht über eine reine Verringerung der Mengen angewandter Pflanzenschutzmittel weit hinaus. Vor diesem Hintergrund wird eine kulturbezogene Quantifizierung der Verringerung der Pflanzenschutzmittelanwendung nicht für sinnvoll erachtet.

Zum integrierten Pflanzenschutz wird auf das aid-Heft 1032/1997 „Integrierter Pflanzenschutz“ verwiesen, in dem das Konzept des integrierten Pflanzenschutzes beschrieben ist.

6. Welche Schlüsse zieht die Bundesregierung aus dem Ergebnis der Studie, nach der eine umfassende und dichte gesetzliche Regelung sowie die Bemühungen aller staatlichen Beratungsdienste zu „keiner breitenwirksamen und dauerhaften Implementierung des integrierten Pflanzenschutzes mit einer damit verbundenen Verminderung der Aufwendungen für den chemischen Pflanzenschutz geführt haben“?

Wie beurteilt die Bundesregierung in diesem Zusammenhang eine Erhebung der Gesamthochschule Paderborn/Soest (1995), nach deren Ergebnis nur 8 Prozent aller Landwirte nach den Kriterien des Integrierten Pflanzenschutzes wirtschaften?

7. Wird die Bundesregierung dem dringenden Rat der Studienautoren folgen, die Grundannahme des deutschen Pflanzenschutzrechtes, nach dem externe Effekte des PSM-Einsatzes in nicht nennenswertem Maße zu erwarten sind, einer grundlegenden Überprüfung zu unterziehen, da laut Studie entgegen der Grundannahme der geltenden gesetzlichen Regelungen (§§ 6 und 15 Pflanzenschutzgesetz) die Anforderungen der Zulassungsprüfungen wie auch die Anwendungsbestimmungen nicht dazu geeignet seien, eine Schädigung der menschlichen Gesundheit als auch der natürlichen Umwelt ausschließen zu können?

8. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß die Zunahme der gesetzlichen Regelungsdichte den Kontrollaufwand erhöht, ohne daß das Ziel, externe Kosten auszuschließen, tatsächlich erreicht werden kann?

Wenn ja, täuscht dann nicht das deutsche Pflanzenschutzmittelrecht den Landwirten wie auch den Verbrauchern und allen weiteren Beteiligten eine ungerechtfertigte Sicherheit des Einsatzes von PSM vor?

Die Fragen 6, 7 und 8 werden gemeinsam beantwortet.

Wie in der Vorbemerkung bereits erläutert, ist die Auswertung der Teilbereiche der Nutzen-Kosten-Untersuchung noch nicht abgeschlossen, weil methodische und inhaltliche Schwierigkeiten bestehen. Daher können derzeit keine Aussagen zu möglichen Schlußfolgerungen der Bundesregierung getroffen werden.

Die methodisch und inhaltlich gesicherten Aussagen untermauern jedoch, daß die gesetzliche Regelungsdichte im Pflanzenschutzbereich ausreicht, um einen umfassenden Schutz von Mensch, Tier und Naturhaushalt zu gewährleisten.

9. Nach welchen Nutzen-Kriterien wird ein Pflanzenschutzmittel zugelassen?

Wo sind diese geregelt?

Ein Pflanzenschutzmittel wird von der Biologischen Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft im Einvernehmen mit dem Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin und dem Umweltbundesamt zugelassen, wenn

- ein Antrag vorliegt, der den Anforderungen des Pflanzenschutzgesetzes entspricht,
- die Prüfung des Pflanzenschutzmittels ergibt, daß
  - das Pflanzenschutzmittel nach dem Stande der wissenschaftlichen Erkenntnisse und der Technik hinreichend wirksam ist,
  - die Erfordernisse des Schutzes der Gesundheit von Mensch und Tier beim Verkehr mit gefährlichen Stoffen nicht entgegenstehen,

- das Pflanzenschutzmittel bei bestimmungsgemäßer und sachgerechter Anwendung oder als Folge einer solchen Anwendung keine schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch und Tier und auf Grundwasser hat,
- keine sonstigen Auswirkungen, insbesondere auf den Naturhaushalt, hat, die nach dem Stande der wissenschaftlichen Erkenntnisse nicht vertretbar sind.

Explizite Nutzenskriterien sind nach dem Pflanzenschutzgesetz nicht vorgesehen. Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung ist jedoch bei der Abwägung im Rahmen der Zulassung eines Pflanzenschutzmittels, ob die Anwendung des Pflanzenschutzmittels zu unververtretbaren Auswirkungen auf den Naturhaushalt führt, u. a. auch der Vorteil des Mittels für den Pflanzenanbau in die Abwägung einzubeziehen.

10. Ist die Bundesregierung der Auffassung, daß es an der Zeit ist, Alternativen zum bisherigen Politikansatz zu untersuchen, der vornehmlich auf das Ordnungsrecht setzt?  
Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung hinsichtlich der Auswirkungen von Steuern oder Abgaben auf PSM in Deutschland?  
Hat die Bundesregierung hierzu Untersuchungen erstellen lassen?
11. Hält die Bundesregierung die mit mindestens 252 Mio. DM jährlich quantifizierten Schäden durch unbeabsichtigte Nebenwirkungen bei der Anwendung von PSM für realistisch?
12. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, Anwender und Produzenten von PSM über den Preis der PSM an den externen Kosten zu beteiligen?

Die Fragen 10, 11 und 12 werden gemeinsam beantwortet.

Diese Fragen beziehen sich auf Schlußfolgerungen des Autors der Nutzen-Kosten-Untersuchung. Da, wie bereits mehrfach ausgeführt, die Auswertung dieser Untersuchung noch nicht abgeschlossen ist, können derzeit keine Aussagen zu möglichen Schlußfolgerungen der Bundesregierung getroffen werden.

13. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse darüber vor, inwieweit externe Kosten bei anderen, nichtchemischen Verfahren des Pflanzenschutzes entstehen?  
Wenn nein, wird die Bundesregierung solche Untersuchungen erstellen lassen?

Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse darüber vor, inwieweit externe Kosten bei anderen nicht-chemischen Verfahren des Pflanzenschutzes entstehen. Der Umstand, daß eine klare Trennung zwischen „nicht-chemischen Verfahren des Pflanzenschutzes“ und anderen pflanzenbaulichen Verfahren nicht möglich ist, steht der Ermittlung solcher externer Kosten bereits aus methodischen Gründen entgegen.

14. Trägt nach Ansicht der Bundesregierung der chemische Pflanzenschutz, wie er derzeit betrieben wird, zur Nachhaltigkeit landwirtschaftlicher Produktionssysteme bei?

Der chemische Pflanzenschutz ist gemäß Definition Bestandteil des integrierten Pflanzenschutzes, der im Kapitel 14 „Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft und ländlichen Entwicklung“ der Agenda 21 der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 als fester Programmbe- reich verankert ist.

15. Welche Auswirkungen haben und hatten die positiven Erfahrungen der skandinavischen Länder mit Steuern auf PSM auf die Politik der Bundesregierung, auch vor dem Hintergrund, daß der Sachverständigenrat für Umweltfragen in seiner umfangreichen Bestandsaufnahme 1996 erneut Abgaben bzw. Lizenzen auf umweltschädigende Betriebsmittel verlangt hat?

Die Einführung von Steuern auf Pflanzenschutzmittel einiger skandinavischer Länder ist vor dem Hintergrund der dortigen speziellen Situation zu sehen.

Ob sich aus dem Vorgehen Ansätze für die Weiterentwicklung der Pflanzenschutzpolitik für andere Mitgliedstaaten der EU ableiten lassen, wird derzeit auf EU-Ebene diskutiert. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaft hat umfangreiche Forschungsaufträge vergeben, deren Ergebnisse im Mai dieses Jahres auf einem Workshop vorgestellt werden sollen. Es bleibt abzuwarten, welche Vorschläge die Europäische Kommission aufgrund der Ergebnisse vorlegen wird und ob die Vorschläge auch die Einführung einer Steuer auf Pflanzenschutzmittel beinhalten. Die Bundesregierung sieht nach wie vor keine Vorteile in der Einführung einer solchen Steuer.

