

SONDERVERÖFFENTLICHUNG NR. 17

Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
Prof. Dr. Klaus Töpfer

ZUR FUNKTION VON ABGABEN IN DER UMWELTPOLITIK

Vortrag, gehalten anlässlich der Jahres-
versammlung der Gesellschaft zur Förderung der
finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln,
am 17. Februar 1989 in der Universität zu Köln

Köln 1989

ZUR FUNKTION VON ABGABEN IN DER UMWELTPOLITIK

Ich freue mich ganz besonders, heute hier sprechen zu können, da ich mich dem Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut durch seinen Geschäftsführenden Direktor, Herrn Professor Dr. Hansmeyer, schon seit langem verbunden fühle.

Das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut kann, was die Behandlung umweltpolitischer und umweltökonomischer Themen angeht, inzwischen auf eine nahezu 20jährige Erfahrung zurückblicken. Anerkennen möchte ich dabei als Politiker vor allem das Bemühen darum, eine Brücke zwischen der Modellwelt umweltökonomischer Theoriebildung und -entwicklung und der Praxis konkreter Politikformulierung zu schlagen. Diese pragmatische Orientierung des Instituts, die im übrigen mit ausgezeichneten Kenntnissen des über viele Jahre gewachsenen umweltpolitischen Regelungssystems verbunden ist, bietet eine wesentliche Voraussetzung für wirksame Politikberatung. Diese Bereitschaft zur Orientierung an der rechtlichen, technischen und naturwissenschaftlichen Realität ist leider gerade in den Wirtschaftswissenschaften keine Selbstverständlichkeit.

Lange Jahre wurde zum Beispiel die Diskussion um die ökonomischen Instrumente der Umweltpolitik auf zwei getrennten Argumentationsebenen geführt.

Auf der wissenschaftlichen Ebene hat sich die Entwicklung vor allem als abstrakt theoretische Modell"schreinerei" unter idealtypischen, aber wirklichkeitsfremden Randbedingungen vollzogen. Die instrumentellen Empfehlungen vor allem von Zertifikatslösungen fußten entsprechend auf der isolierten Analyse ihrer ökonomischen und ökologischen Effizienz unter Modellbedingungen.

Die Überprüfung dieser Wirkungshypothesen unter Realbedingungen und die Umsetzung in konkrete Handlungsempfehlungen sind die Ausnahme geblieben.

Die so ausgelöste Irritation im politischen Raum hat nicht dazu beigetragen, die Durchsetzbarkeit ökonomischer Instrumente im politisch-administrativen Rahmen zu verbessern.

Programmatisch stand zwar die Notwendigkeit, die Gesamteffizienz des umweltpolitischen policy-mix durch den Einsatz ökonomischer Instrumente zu verbessern, nie in Frage. Auch an mehr oder minder konkreten Vorschlägen hat es nicht gemangelt.

Letztlich sind aber nahezu alle derartigen Initiativen im Sande verlaufen.

Schuld daran war nicht zuletzt auch eine Ideologisierung der politischen Diskussion. Schlagwörter wie "Umweltpolitischer Ablaßhandel", aber auch die z. T. unkritische Übertragung amerikanischer oder japanischer Erfahrungen haben dazu geführt, daß die Einführung marktwirtschaftlicher Instrumente in Teilen der Öffentlichkeit mit weniger, statt mit mehr Umweltschutz gleichgesetzt wurde.

Durch diese Ideologisierung und Polarisierung, der durch die wenig handlungsrelevanten Aussagen aus dem wissenschaftlichen Raum noch Vorschub geleistet wurde, ging der Blick für eine realistische Einschätzung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit ökonomischer Instrumente zeitweise verloren.

Die in der jüngsten Zeit zu beobachtende parteiübergreifende Wiederaufnahme der Diskussion bietet eine umweltpolitisch wichtige Chance, die Auseinandersetzung wieder zu versachlichen.

Alle gesellschaftlich relevanten Gruppen, ob Parteien, Gewerkschaften, Unternehmerverbände oder auch die Umweltverbände haben erkannt, daß permanente weitere Grenzwertsprünge im Rahmen des traditionellen Umweltrechts nur noch zu geringen ökologischen Verbesserungen, auf der anderen Seite aber zu exponentiell wachsenden Vermeidungs- und Beseitigungskosten in der Volkswirtschaft führen werden. Konsens besteht daher darüber, daß eine instrumentelle Neuorientierung der Umweltpolitik erforderlich wird.

Vor diesem Hintergrund begrüße ich es außerordentlich, daß mit Frau Kollegin Breuel aktuell erstmals der Finanzminister eines Bundeslandes die Notwendigkeit, aber auch die Möglichkeiten marktwirtschaftlicher Instrumente, insbesondere von Abgaben, ausdrücklich hervorgehoben hat.

Herauszuheben ist in diesem Zusammenhang auch, daß das Bundesfinanzministerium sich in einer kürzlich veröffentlichten Stellungnahme tendenziell positiv mit der Frage des Ausbaus umweltbezogener Abgaben in klar abgegrenzten Teilgebieten und der Weiterentwicklung der im Steuerrecht bereits vorhandenen ökologischen Bestandteile auseinandergesetzt hat.

Trotz dieser positiven Ansätze droht eine gegenwärtige Diskussion aber bereits wieder in eine Sackgasse zu geraten.

Unter dem Stichwort "Öko-Steuern" und "Ökologische Steuerreform" werden wir zur Zeit mit einer Vielzahl sehr heterogener Vorschläge für Umweltabgaben und -steu-

ern konfrontiert. Dabei sind vor allem vier Kategorien von Ansätzen zu unterscheiden:

- In der Tradition der Pigou-Steuer und des Standard-Preis-Ansatzes von Baumol und Oates stehen Vorschläge, die neben das klassische Steuersystem zusätzlich ein mehr oder minder stark differenziertes System allein umweltorientierter Lenkungsabgaben stellen wollen.

In diese Gruppe gehören die Überlegungen zu Emissionsabgaben, wie etwa zu einer Abwärmeabgabe oder zu einer Abgabe auf SO₂-Emissionen, deren gesetzliches Vorbild häufig die Abwasserabgabe darstellt.

In diese Gruppe gehört aber auch eine zunehmende Zahl von Vorschlägen für spezielle Produkt- oder Inputabgaben, z. B. Abgaben auf FCKW oder auf Verpackungen.

- Eine zweite Gruppe von Vorschlägen zielt auf eine an umweltpolitischen Kriterien ausgerichtete Umgestaltung einzelner Steuern innerhalb des gegenwärtigen Steuersystems.

Derartige umweltorientierte Differenzierungen sind für das deutsche Steuersystem nicht grundsätzlich neu; ich erinnere hier nur an die zum Jahreswechsel noch einmal verstärkte Spreizung bei der Mineralölsteuer zugunsten des bleifreien Benzins oder an die Steuervergünstigung für schadstoffarme Kraftfahrzeuge.

In diese Gruppe gehören auch Überlegungen zu einer stärker an der Verursachung von Umweltbelastungen orientierten Differenzierung von Gebühren auf der kommunalen Ebene. Beispiele dafür sind die im Abwasserbereich bereits vielerorts eingeführten Starkverschmutzerzuschläge.

Insgesamt bestehen im gegenwärtigen Abgaben- und Steuersystem allerdings nur begrenzte Möglichkeiten für eine umweltorientierte Differenzierung.

Auf der Ebene der Gebührenhaushalte ergibt sich eine Einschränkung der Differenzierungsspielräume schon aus dem Kostendeckungsgrundsatz und aus dem Äquivalenzprinzip im Kommunalabgabenrecht.

- Neben die in den beiden vorgenannten Gruppen zusammengefaßten Abgabenvorschläge treten in der Diskussion immer wieder auch Steuerkonzepte, deren Zweckbestimmung in der Erzielung von Einnahmen zur Finanzierung öffentlicher Umweltschutzprogramme liegt. Ihre Einordnung unter das Rubrum "Umweltabgaben" rechtfertigt sich allein durch die umweltbezogene Verwendung des Abgabekommens. Zu dieser Kategorie gehören die Überlegungen der SPD zur Finanzie-

zung des Sondervermögens "Arbeit und Umwelt" durch einen dem Kohlepfennig nachempfundenen "Energiepfennig" bzw. durch eine Erhöhung der Energiesteuer.

- Während sich die bisher skizzierten Vorschläge auf die Umgestaltung einzelner Steuern oder auf eine Ergänzung des bestehenden Steuersystems durch einzelne Lenkungs- oder Finanzierungsabgaben beschränken, haben andere Ökosteuer-Ansätze eine durchgreifende Umstrukturierung des gesamten Abgaben- und Steuersystems zum Ziel.

Angestrebt wird dabei eine Substitution der Lohn- und Einkommensteuer, der Umsatzsteuer oder zum Teil auch der Sozialversicherungsbeiträge durch ein System von Umwelt-, Energie- und Ressourcenabgaben. Auf diese Weise soll es möglich sein - so die Grundhypothese dieser Ökosteueransätze -, eine ökologische Umstrukturierung der Produktionsprozesse zu veranlassen und gleichzeitig die relativen Faktorpreise so zugunsten des Faktors Arbeit zu verschieben, daß hierdurch die Beschäftigungsproblematik dauerhaft gelöst wird.

Die Grundgleichung dieser Öko-Steuerkonzepte erscheint einleuchtend und logisch, ihre Lösung fasziniert durch ihre vermeintliche Einfachheit. Umweltnutzungspotentiale und Ressourcen sind knapp, ihre relativen Preise spiegeln diese Knappheit aber nicht wider. Auf der anderen Seite ist der Faktor Arbeit zwar reichlich vorhanden, sein Preis wird aber durch die Steuer- und Abgabebelastung künstlich hochgehalten.

Was liegt also näher, als die Abgabelast vom Faktor Arbeit auf den Faktor Umwelt oder auf die Ausnutzung nichterneuerbarer Ressourcen zu verlagern.

Doch leider gelingt die Quadratur des Kreises auch hier nicht. Das Grundgleichungssystem der Öko-Steuerreformer enthält eine ganze Reihe schwerwiegender innerer Widersprüche.

Die in den Öko-Steuer-Modellen unterstellte Harmonie zwischen der erwünschten ökologischen Lenkungsfunktion von Umweltabgaben und zwischen der auf eine beschäftigungs- und investitionsfördernde Entlastung bei der Lohn-, Einkommen- und Umsatzsteuer zielenden Finanzierungsfunktion auf der anderen Seite besteht nicht. Vielmehr stehen beide Funktionen in mittel- bis langfristiger Betrachtung in einem unauflösbaren Widerspruch zueinander.

Grundsätzlich werden erfahrungsgemäß zwar Abgaben, die im Sinne ihrer ökologischen Zielsetzung wirksam sind, für eine gewisse Anpassungsphase auch fiskalische Erträge bringen.

Wie hoch die fiskalischen Erträge von ökologisch wirksamen Lenkungsabgaben aber sind und wie lange sie anfallen, hängt vom Ausmaß und der Geschwindigkeit der An-

passungsreaktionen der Abgabepflichtigen ab. Letztlich wird das Aufkommen einer wirkungsvollen Lenkungsabgabe tendenziell stets gegen Null gehen. Die fiskalische "Selbstaushöhlung" der Bemessungsgrundlage und damit der Rückgang des Abgabekommens ist für Lenkungsabgaben ja gerade der sichtbare Indikator ihrer Wirksamkeit.

Genau hierdurch disqualifizieren sie sich aber als Instrument zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs der öffentlichen Haushalte. Der allgemeine Finanzbedarf ist nur durch solche Finanzierungsinstrumente zu decken, die dauerhaft ergiebig sind und eine möglichst hohe Aufkommenselastizität besitzen. Ihr Aufkommen muß möglichst der Wachstumodynamik des Sozialprodukts folgen.

Diesen Anforderungen genügen in besonderer Weise die Einkommensteuer und die Umsatzsteuer, deren Bemessungsgrundlagen eng mit der Entwicklung des Sozialprodukts gekoppelt sind. Demgegenüber ist bei den Bemessungsgrundlagen, an denen Umwelt-, Ressourcen- oder Energiesteuern typischerweise ansetzen müssen, erfreulicherweise bereits seit einigen Jahren eine mehr oder weniger deutliche Abkoppelung vom Wachstum des Sozialprodukts und damit eine negative Aufkommenselastizität zu verzeichnen.

Vor diesem Hintergrund sind die von manchen Ökosteuer-Vertretern in die Diskussion geworfenen Schätzungen über das voraussichtliche Aufkommen der vorgeschlagenen Öko-Steuern völlig unrealistisch. Ein Grundfehler besteht darin, daß diesen Rechnungen jeweils die gegenwärtigen Verbrauchs- und Produktionszahlen zugrundeliegen.

Sollten die vorgeschlagenen Ökosteuern aber tatsächlich ihrer ökologischen Zielsetzung gerecht werden, was allerdings bei der Mehrzahl der Vorschläge zu bezweifeln ist, wäre zur Sicherung der erforderlichen allgemeinen Finanzmittel des Staates entweder die permanente Erschließung neuer Öko-Steuerquellen oder eine laufende, teilweise sogar exponentielle Steigerung der Abgabe- und Steuersätze erforderlich.

Eine derartige "stop and go-Politik" würde zu einer wirtschaftspolitisch problematischen Verschlechterung der steuerpolitischen Rahmenbedingungen führen. Die in einem solchen System erforderliche breite Einführung von zusätzlichen, sich permanent verändernden Öko-Steuern hätte aber auch erhebliche Konsequenzen für das äußerst komplexe und nur schwer auszugleichende Steuerverbund- und Finanzausgleichssystem der Bundesrepublik Deutschland.

Insgesamt müßte dies zunächst eine völlige Neuordnung und dann eine laufende Veränderung des Steuerverbunds zwischen Bund und Ländern sowie des horizontalen und vertikalen Länderfinanzausgleichs nach sich ziehen.

Auch die in den Öko-Steuer-Vorschlägen angestrebten Beschäftigungswirkungen sind mehr als unwahrscheinlich. Denn eine aufkommensneutrale Substitution der Lohn- und Einkommensteuer würde allein keineswegs zu der unterstellten Senkung der Faktorkosten für den Faktor Arbeit führen.

Über diese finanzwissenschaftlichen und finanzpolitischen Probleme der Öko-Steuer-Modelle hinaus interessiert den Umweltpolitiker natürlich in erster Linie die Frage nach der ökologischen Wirksamkeit der Öko-Steuer-Modelle.

Der Differenzierungs- und Konkretisierungsgrad der verschiedenen Konzepte ist hinsichtlich der jeweils angesprochenen Abgaben bzw. Steuern sehr unterschiedlich. Manche Modelle enthalten 35 verschiedene Einzelvorschläge, die von einer Erhöhung der Mineralölsteuer über eine Verpackungsteuer bis hin zu einer Abgabe auf Hauswurfsendungen reichen.

Eine detaillierte Bewertung aller Einzelvorschläge möchte ich Ihnen nicht zumuten.

Die Einzelvorschläge lassen sich aber systematisch verschiedenen Abgabetypen zuordnen, für die hinsichtlich ihrer umweltpolitischen Funktionsfähigkeit und Zweckmäßigkeit verallgemeinerungsfähige Aussagen möglich sind.

Im wesentlichen handelt es sich dabei

- um Steuern und Abgaben auf umweltbelastende Stoffe und Produkte, also um spezielle Verbrauchsteuern,
- um die Besteuerung fossiler Energieträger und nicht erneuerbare Ressourcen sowie
- um Emissionsabgaben, beispielsweise auf Schwefeldioxid- und Stickstoffemissionen.

Im Vordergrund einer umweltpolitischen Eignungsprüfung von Abgabelösungen müssen vor allem folgende Fragen stehen:

- Wie stark sind die jeweiligen Anreizwirkungen zu umweltgerechten Verhaltensänderungen in Produktion und Konsum?
- Wie sehen die Möglichkeiten zur Überwälzung der Abgabe aus; führen die zu erwartenden überwälzungsbedingten Preisverschiebungen zu erwünschten Allokationswirkungen oder verhindern sie die beabsichtigten Umweltentlastungseffekte?
- Sind unerwünschte Ausweichreaktionen auf andere Schadstoffe oder Verlagerungen in umweltpolitisch nicht kontrollierbare Bereiche ausgeschlossen?

- Inwieweit schafft die Abgabe Anreize zu vermeidungsorientierten Innovationen bei der Produkt- und Verfahrensentwicklung?
- Inwieweit paßt sich die Abgabe in die Regelungssystematik des bestehenden Umweltrechts ein?

Unter allen Gesichtspunkten sind die Steuervorschläge, bei denen Zahlungspflichten für Produkte, Inputstoffe oder für bestimmte Verfahren auferlegt werden sollen, als ausgesprochen problematisch einzuschätzen.

Die Anreiz- und Lenkungseffekte derartiger Steuern hängen im wesentlichen von ihrer Wirkung auf die Verbraucherpreise sowie von der Nachfrageelastizität und damit von der Verfügbarkeit und von den Preisen von Ersatzstoffen und -produkten ab.

Da Steuern dieser Art in der Regel sinnvoll nur auf der Produzentenebene erhoben werden können, ist die umweltpolitisch erwünschte Wirkung auf die Verbraucherpreise wegen der ungewissen Überwälzung der Steuer auf den einzelnen Weiterverarbeitungs- und Handelsstufen nur schwer abschätzbar.

Ein weiteres Problem liegt in der sinnvollen Abgrenzung der Bemessungsgrundlagen sowie der Abgabesätze angesichts der vielfältigen Verwendungsalternativen für einzelne Stoffe oder Produkte.

Bei einer Reihe der gegenwärtig diskutierten Stoff- oder Produktsteuern ist die Anreizwirkung darüber hinaus auch deshalb fraglich, weil die Abgabebelastung die heute schon bestehenden Preis- und Kostenrelationen zwischen konkurrierenden umweltschädlichen und umweltfreundlichen Stoffen oder Produkten nicht grundsätzlich verändert.

So sind beispielsweise Einwegverpackungen schon heute sowohl in der Herstellung als auch auf den Distributionswegen häufig wesentlich teurer als Mehrwegverpackungen. Diese Zusatzkosten spiegeln sich aber in den Endabnehmerpreisen nicht oder nur zum Teil wider, da sie im Rahmen einer Mischkalkulation auch auf die in Mehrweggebinden angebotenen Produkte oder auf sonstige Produkte überwälzt werden. Die Wahrscheinlichkeit ist daher sehr hoch, daß durch eine solche Überwälzung zum Beispiel auch eine Verpackungsteuer faktisch völlig wirkungslos bleiben könnte.

Gerade für den Verpackungsbereich ist daher der von der Bundesregierung mit dem § 14 Abfallgesetz eingeschlagene Weg der Erhebung eines Pflichtpfandes in Verbindung mit Rücknahmegeboten wesentlich erfolgversprechender. Aus diesem Grund hat die Bundesregierung trotz erheblichen Widerstandes aus den betroffenen Wirtschaftsbereichen die "Verordnung über die Rücknahme und Verwertung von Getränkeverpackungen" konsequent durchgesetzt.

Grundsätzlich entsprechen den umweltpolitischen Anforderungen an Abgabelösungen noch am ehesten solche Zahlungspflichten, die unmittelbar an der Entstehung der Umweltbelastungen anknüpfen und denjenigen auferlegt werden, die in ihrem unmittelbaren Entscheidungsbereich über Möglichkeiten zur Vermeidung verfügen.

Dieser Zusammenhang besteht vor allem dort, wo Emissionen und sonstige unmittelbare Beeinträchtigungen von Wasser, Luft und Boden, wie etwa auch die Inanspruchnahme von Flächen, mit Zahlungspflichten belegt werden können.

Aus umweltpolitischer Sicht halte ich es daher für dringend geboten, die Diskussion um Abgabelösungen in der Umweltpolitik auf diese Gruppe von Emissionsabgaben zu konzentrieren und hier nach neuen weiterführenden Gestaltungsformen zu suchen.

Schon aus Gründen der politischen Durchsetzbarkeit sollte eine Inflationierung von Abgabekonzepten vermieden werden.

Sicherlich wird es ein einheitliches Abgabekonzept, daß in allen Medienbereichen Anwendung finden könnte, nicht geben. Dazu sind die gewachsenen ordnungsrechtlichen Strukturen etwa im Immissionsschutz, im Gewässerschutz oder in der Abfallwirtschaft zu unterschiedlich.

Dennoch sollte es möglich sein, bei der Entwicklung von Abgabelösungen in den einzelnen umweltpolitischen Teilbereichen die gemeinsame konzeptionelle Basis dieser Lösungen deutlich zu machen.

Bei der Entwicklung solcher Strukturelemente können aus den Erfahrungen mit dem Abwasserabgabengesetz wertvolle Lehren gezogen werden.

Das gilt beispielsweise für die Frage der Einbeziehung der sogenannten Restverschmutzung in die Abgabebelastung.

Das Abwasserabgabengesetz in seiner gegenwärtig gültigen Fassung belastet die Restbelastung nur noch teilweise. Denn nach dem geltenden Gesetz bleiben unter bestimmten Voraussetzungen 50 % der Restbelastung abgabefrei. Damit ist die Abwasserabgabe inzwischen zu einem fast ausschließlich vollzugsunterstützenden Instrument ohne eigene ökonomische Anreizkomponenten geworden.

Für die Funktionsfähigkeit einer das Ordnungsrecht ergänzenden Abgabe ist die vollständige Einbeziehung der Restbelastung aber eine wesentliche Voraussetzung. Denn sie soll das wirtschaftliche Eigeninteresse der Verursacher an einer fortschreitenden Verminderung von Belastungen wecken und Anreize zu einer Dynamisierung des umwelttechnischen Fortschritts geben.

Eine solche dynamische Anreizwirkung und eine gesamtwirtschaftlich kostenoptimale Allokation der über das ordnungsrechtliche Anforderungsniveau hinausgehenden Vermeidungsmaßnahmen ist über eine Abgabe nur zu erreichen, wenn jeder Verursacher auch mit den Opportunitätskosten der von ihm in Anspruch genommenen Restbelastung der Umwelt konfrontiert wird.

Durch ordnungsrechtliche Einzelaufgaben können dagegen dem Verursacher in aller Regel nur die Kosten der Erfüllung eben dieser Einzelaufgabe angelastet und keine weiteren ökonomischen "Sparsignale" gegeben werden. Die gesamtwirtschaftlichen Kosten für die Belastungen, die durch die genehmigten Emissionen hervorgerufen werden, sind dann von der Allgemeinheit zu tragen. Diese unvollständige Kostenanlastung stellt keine ökonomisch effiziente Anwendung des Verursacherprinzips dar, denn sie fördert die reaktive und punktuelle Anpassung an bestimmte Normwerte, statt die für Umweltschutzinnovationen notwendigen dynamischen Anreize zu schaffen.

Die zweite Konsequenz aus den Erfahrungen mit der Abwasserabgabe bezieht sich auf die Verwendung des Abgabeaufkommens.

Die gegenwärtige Regelung in § 13 des Abwasserabgabengesetzes hat dazu geführt, daß in einigen Bundesländern in erheblichem Umfang Mittel für den wasserrechtlichen Vollzug gebunden werden und in fast allen Bundesländern das Abgabeaufkommen im wesentlichen den kommunalen Direkteinleitern zugeflossen ist. Es spricht daher einiges für die Hypothese, daß über die Abwasserabgabe eine Umverteilung von Mitteln aus dem industriellen Bereich zu den Kommunen erfolgt ist, ohne daß dabei ökologische oder ökonomische Effizienzkriterien eine Rolle gespielt hätten.

Bei den Überlegungen zu einem neuen Abgabekonzept muß daher auch geprüft werden, ob die Investitionsanreize einer Abgabe nicht dadurch vervielfacht werden könnten, daß das Abgabeaufkommen unmittelbar und uneingeschränkt in die Bereiche zurückgeleitet wird, in denen weitergehende Umweltschutzmaßnahmen durchgeführt werden.

Zu prüfen ist ferner die Möglichkeit, die Abgabe bei der Durchführung von Umweltschutzmaßnahmen strikt an den Vermeidungsleistungen der einzelnen Abgabepflichtigen zu orientieren und insoweit innerhalb der Abgaben ein Bonus-/Malus-System zu verwirklichen. Gerade in einer solchen Verknüpfung von Abgabbeerhebung und Abgabeverwendung könnte aus meiner Sicht ein umweltpolitisch äußerst wirksames und gesamtwirtschaftlich ausgewogenes Steuerungspotential liegen.

In die Prüfungen für ein neues Abgabenmodell müssen darüber hinaus vor allem auch folgende Fragen einfließen:

Ist es möglich, die Abgabebelastung an den tatsächlichen und nicht an den in Genehmigungen oder Erlaubnissen zugelassenen Emissionen (Bescheidlösung) anknüpfen zu lassen? Könnte der dann erforderliche Meßaufwand etwa dadurch in Grenzen gehalten werden, daß beispielsweise das Modell einer Emissionserklärung mit Selbstveranlagung vorgesehen wird? Wie können Doppelbelastungen durch Abgabezahlung und Investitionskosten bei denjenigen vermieden werden, die durch zusätzliche Vermeidungsleistungen einen besonderen Beitrag zur weiteren Verminderung von Umweltbelastungen leisten?

Grundsätzliche Anwendungsmöglichkeiten für ein neues effizienzorientiertes Abgabenkonzept sehe ich außerhalb des Gewässerschutzes, wo nach meiner Auffassung eine effizienzorientierte Weiterentwicklung und Umgestaltung der Abwasserabgabe erforderlich ist, vor allem auch in der Luftreinhaltepolitik.

Dabei müssen wir uns nach meiner Auffassung auch hier von einer Inflationierung der Abgabetatbestände und Bemessungsgrundlagen hüten. Es wird daher zu prüfen sein, bei welchen Schadstoffen durch eine Abgabe möglichst unmittelbar zusätzliche Anreizwirkungen erreicht werden können.

Skeptisch bin ich hier etwa im Hinblick auf eine SO₂-Abgabe, da durch den Vollzug des Ordnungsrechts ein Reinigungsgrad erreicht ist, bei dem für eine Abgabe wegen der hohen Grenzkosten einer weiteren Reinigung gegenwärtig kaum Wirkungsspielräume bestehen. So ist beispielsweise im Rahmen einer Großfeuerungsanlagen-Verordnung die Rauchgasentschwefelung weitgehend abgeschlossen.

In besonderer Weise sind die Voraussetzungen für eine Abgabelösung in der Luftreinhaltepolitik bei den Kohlendioxid-Emissionen gegeben. CO₂ ist - und das dürfte mittlerweile gesichert sein - der entscheidende Schadstoff im Zusammenhang mit der weltweiten Klimaproblematik.

Eine nachhaltige Verminderung der CO₂-Emission ist im wesentlichen nur durch neue integrierte Vermeidungstechniken und durch eine deutliche Verminderung des Einsatzes fossiler Energieträger möglich.

Eine Hauptaufgabe in diesem Problembereich besteht darin, geeignete wirtschaftliche Innovationsanreize zu schaffen, um den technischen Fortschritt auf dem Gebiet der CO₂-Emissionsverminderung nachhaltig zu forcieren.

Hier haben wir also einen geradezu klassischen Anwendungsbereich für eine effiziente Abgabelösung sowohl für stationäre als auch für mobile Quellen.

Das Aufkommen einer CO₂-Abgabe, für deren Einführung meines Erachtens wichtige Gründe sprechen, könnte auf Bundesebene zweckgebunden vor allem für integrierte Umweltschutztechnologien in der Luftreinhaltung unter Einbeziehung der regenerativen Energieträger eingesetzt werden.

Sowohl unter dem Lenkungs- als auch unter dem Finanzierungsaspekt wäre eine CO₂-Abgabe damit in hohem Maße geeignet, eine Strukturverschiebung zugunsten einer umweltverträglicheren Energienutzung auszulösen.

International könnte die Bundesrepublik Deutschland mit der CO₂-Abgabe ein Zeichen setzen und Beispiel dafür geben, daß durch entschlossenes Handeln dem sich dramatisch verschärfenden Klimaproblem entgegen zu wirken ist.

Für mobile Emissionsquellen, also vor allem für Kraftfahrzeuge, wäre in diesem Zusammenhang auch der Vorschlag des Verbandes der Automobilindustrie prüfenswert, durch eine entsprechende Änderung der Kfz-Steuer neue ökonomische Anreize zur Schadstoff- und CO₂-Verminderung zu schaffen.

Unabhängig davon, welche Schadstoffe oder Schadstoffgruppen aus einer solchen Prüfung als geeignete Ansatzpunkte für Abgabelösungen hervorgehen, muß vor einem Fehlschluß gewarnt werden: Es gibt ökonomisch und ökologisch keinen Sinn, neue Abgaben einfach auf das Ordnungsrecht aufzusatteln.

Vielfach müssen Abgaben und Ordnungsrecht sorgfältig aufeinander abgestimmt werden, damit sie sich in ihren Wirkungen ergänzen können. So würden sich beispielsweise die im Immissionsschutzrecht verankerte ordnungsrechtliche Dynamisierung des Standes der Technik auf der einen Seite und eine Restverschmutzungsabgabe auf der anderen Seite ohne Änderungen des Immissionsschutzrechts in ihren Wirkungen schrittweise gegenseitig aufheben.

Eine Emissionsabgabe gibt grundsätzlich nur dann Sinn, wenn die von der Abgabe Betroffenen partiell und tatsächliche Entscheidungsspielräume über das Maß der von ihnen verursachten Emissionen haben.

Mit etwas anderen Vorzeichen als im Immissions- und Gewässerschutz halte ich auch den Einsatz von Abgaben im Bereich des Naturschutzes und der Abfallwirtschaft für prüfenswert.

So muß nach meiner Auffassung das Naturschutzrecht um ein neues Anreiz- und Finanzierungssystem ergänzt werden, um ein weiteres Ausräumen von Natur und Landschaft zu verhindern und um nicht mehr wiedergutzumachende Verluste an Naturpotentialen zu vermeiden. Das bisherige Naturschutzrecht muß in diesem Rahmen um eine Abgabe ergänzt werden, die als Restbeeinträchtigungsabgabe die aus Nutzungs-

und Gestaltungsänderungen herrührenden dauerhaften Naturbeeinträchtigungen belastet, soweit sie nicht vermeidungs- oder ausgleichspflichtig sind. Eine solche Abgabe ist das Kernstück eines breit angelegten Naturschutzprogramms, das Vorsorge, Renaturierungs- und Sanierungs- und Finanzierungsaufgaben miteinander verbindet.

Sie soll auf der einen Seite Lenkungsaufgaben erfüllen, in dem sie den Verursachern von Naturbeeinträchtigungen die damit verbundenen Kosten vor Augen führt und so einen dauerhaften Anreiz ausübt, den Naturverbrauch langfristig zu minimieren, die Naturbeeinträchtigung ganz zu unterlassen oder mit negativen Folgen verbundene Flächennutzungen rückgängig zu machen.

Sie soll ferner diejenigen Verursacher, die dennoch beeinträchtigende Vorhaben durchführen, angemessen an der Aufbringung der Mittel zu beteiligen, die durch die für die Durchführung von Schutz- und Renaturierungsmaßnahmen dringend erforderlich werden.

Welche Dimensionen der Flächenverbrauch in der Bundesrepublik Deutschland jährlich hat, wird drastisch vor Augen geführt, wenn man sich etwa die Durchschnittsziffern für 1981 bis 1985 ansieht. Danach werden Jahr für Jahr 44 000 Hektar Freiflächen für Siedlungs- und Abbauvorhaben in Anspruch genommen. Es handelt sich dabei im wesentlichen um Maßnahmen, die hinsichtlich der Naturschutzproblematik kostenfrei, also insoweit zum Nulltarif, vorgenommen werden konnten. Ich fürchte, daß diese Entwicklung ohne ökonomische Sparsignale in Zukunft unverändert weitergehen würde.

Das Aufkommen aus der Naturschutzabgabe sollte den Ländern zufließen, die auch für die Durchführung der Naturschutzprogramme zuständig sind. Die Mittel müssen im Sinne von Naturschutz und Landschaftspflege zweckgebunden verwendet werden. Ich denke dabei vor allem an Zahlungen, die erforderlich sind, um

- Grundstücke für Zwecke des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu erwerben,
- Grundstücke zum Zwecke einer naturkonformen und landschaftsgerechten Nutzung zu pachten,
- dem freiwilligen Verzicht auf Veränderung oder auf wirtschaftliche Nutzung von schutzwürdigen Biotopen und charakteristischen Landschaftsteilen zu entgelten,
- wirtschaftliche Nachteile aus Nutzungsbeschränkungen im Interesse des Boden-, Grundwasser- oder Naturschutzes und der Landschaftspflege angemessen auszugleichen, soweit dies gesetzlich vorgesehen ist

- und schließlich Maßnahmen zum Schutz, zur Erhaltung oder zur Wiederherstellung der Funktion von Böden und erhaltenswerten Biotopen zu finanzieren.

Für eine solche Naturschutzabgabe bietet sich als Bemessungsgrundlage vor allem der Flächenmaßstab an. Es muß schließlich auch dafür Sorge getragen werden, daß eine Doppelbelastung während des Zeitraumes vermieden wird, in dem die nachteilig veränderten Flächen von den Grundstückseigentümern wieder in einen naturnahen Zustand überführt werden.

Alle bisherigen Prüfungen bestärken mich in der Annahme, daß eine derart konstruierte Naturschutzabgabe auch den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Kriterien für eine Sonderabgabe entspricht.

Eine solche Abgabe bringt marktwirtschaftliche Effizienzkriterien in den Naturschutz, denn mit der Abgabe wird für die Nutzung von Landschaft ein Preis gesetzt und ein Eigeninteresse der Verursacher an einem sparsamen Umgang mit der Landschaft geweckt. Durch eine zielgerichtete Verwendung des Abgabeaufkommens können nicht zuletzt auch für die Landwirtschaft die dort erforderlichen ökonomischen Anreize gegeben werden, um zu neuen, naturnahen Bewirtschaftungsformen überzugehen und die Landschaftspflege und den Biotopschutz als eine der Aufgaben der Landwirte nachhaltig aufzuwerten.

Durch die geeignete Verknüpfung von Lenkungs- und Finanzierungsfunktion der Naturschutzabgabe wird es möglich sein, in den Naturschutz insgesamt mehr Eigendynamik zugunsten des Landschaftsschutzes und zu Lasten des Landschaftsverbrauchs einzubringen.

Meine Damen und Herren, die Ergänzung des Ordnungsrechts durch die Einführung neuer Abgabelösungen kann nach meiner Überzeugung ein wesentliches Element einer neuen Phase der Umweltpolitik für die neunziger Jahre werden, die durch eine sich selbst tragende Dynamik gekennzeichnet sein sollte.

Abgabelösungen sind aber keine Allheilmittel; sie stellen nur einen Ausschnitt aus dem breiten Spektrum effizienter umweltpolitischer Lösungen dar, das wir für eine neue Dynamik in der Umweltpolitik in seiner ganzen Breite nutzbar machen können und müssen.

Ich hatte eingangs bereits deutlich gemacht, daß ich im Produkt- und Reststoffbereich dem im neuen Abfallgesetz verankerten Instrument des Pflichtpfandes mit Rücknahmegebot einen großen, über den Verpackungsbereich hinausgehenden Stellenwert beimesse. In anderen Bereichen, etwa bei der möglichst raschen und weitgehenden Einschränkung der Herstellung und Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe werden wir vor dem Hintergrund der hier besonders ausgeprägten EG-Problematik

auch das Instrument der freiwilligen Selbstverpflichtungen verstärkt nutzen müssen, wenn wir schnelle Fortschritte erreichen wollen.

Ein weiterer Schwerpunkt ist die Weiterentwicklung des Umwelthaftungsrechts.

Von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist schließlich die Flexibilisierung des Ordnungsrechts. Dabei geht es vor allem darum, folgendes Problem zu lösen: Das Ordnungsrecht hat die Eigenart, seine Adressaten unabhängig von ihren jeweiligen Reaktions- und Anpassungsmöglichkeiten und ohne Berücksichtigung unterschiedlicher Kostenstrukturen im wesentlichen gleich zu behandeln. Darüber hinaus orientiert sich der ordnungsrechtliche Vollzug in der Regel nicht an den betrieblichen Investitionszyklen. Das führt häufig vor Ort dazu, daß nicht alle sinnvollen Vermeidungsmöglichkeiten sofort ausgeschöpft werden können. Das hat ökologische und ökonomische Effizienzverluste und unnötige Kosten zur Folge, die durch eine Flexibilisierung des Ordnungsrechts, etwa durch die Schaffung von Kompensationslösungen, verringert werden könnten.

Ein erster Schritt in diese Richtung war die Einführung der Kompensationsregelung in der TA-Luft 1986. Diese Regelung ist allerdings aufgrund der seinerzeit zu restriktiven Anwendungsbedingungen bisher weitgehend bedeutungslos geblieben.

Ich habe aufgrund dieser Erfahrungen in dem aktuell erarbeiteten Entwurf für die Novelle des Bundes-Immissionsschutzgesetzes erheblich weitergehende Kompensationsmöglichkeiten zwischen unterschiedlichen Bereichen und Anlagen vorgesehen, die nunmehr die Voraussetzungen für ökologisch und ökonomisch sinnvolle Lösungen in der Praxis schaffen können.

Es spricht zum Beispiel einiges dafür, daß aufgrund flexibler Kompensationslösungen frühzeitigere Umrüstungen, Stilllegungen oder Teilstilllegungen von Anlagen für die Unternehmen wirtschaftlich interessant werden. Damit kann es möglich werden, insgesamt ein höheres Umweltschutzniveau zu geringeren Kosten zu realisieren.

In Kombination mit neuartigen, ausgewogenen Abgabelösungen könnten solche Flexibilisierungen eine erhebliche wirtschaftliche Dynamik entfalten.

Es muß darüber nachgedacht werden, ob entsprechende Kompensationslösungen nicht auch in der Gewässerschutzpolitik zu weiteren Fortschritten führen würden. Ich denke hier nicht zuletzt an den Indirekteinleiterbereich. Dort könnte ich mir im übrigen auch theoretische Möglichkeiten für die Einführung von Umwelt-Lizenzsystemen vorstellen. Zur Klärung dieser Fragen wird demnächst ein von meinem Haus finanzierter praxisorientierter Modellversuch in einer Gemeinde anlaufen.

Zunehmende Bedeutung werden darüber hinaus gerade in den kommenden Jahren die Instrumente der Informationspolitik, der Beratung und Aufklärung gewinnen. Das gilt sowohl mit Blick auf das Verbrauchs- und Nachfrageverhalten der Bürger, als auch mit Blick auf die umweltbezogene Anpassungs- und Reaktionsfähigkeit mittelständischer Unternehmen.

Denn eine neue Dynamik in der Umweltpolitik durch ökonomische Instrumente wird sich in voller Wirksamkeit nur entfalten können, wenn die Unternehmen, insbesondere die Vielzahl kleiner und mittlerer Betriebe in die Lage versetzt werden, vorausschauend auf die umweltpolitischen Signale zu reagieren.

Um einen möglichst friktionslosen Übergang von der gegenwärtig ordnungsrechtlich geprägten zu einer dynamisch strukturierten Umweltpolitikphase zu gewährleisten, werden daher Anpassungshilfen in Form flächendeckender, individueller Informationsangebote für mittelständische Unternehmen vor allem durch die Kammern und Verbände, aber auch zielgenaue Förderungen notwendig sein. Das Auslaufen des § 7 d EStG sehe ich daher mit großer Sorge. In Kürze wird die Konferenz der Umweltminister von Bund und Ländern einen Bericht über Alternativkonzepte zu § 7 d EStG beraten und anschließend den Dialog mit den Finanzministern suchen.

Meine Damen und Herren,

die Notwendigkeit einer Neuorientierung und Umstrukturierung des umweltpolitischen Instrumentariums steht, so meine ich, außer Frage, wenn wir der großen Aufgabe gerecht werden wollen, die Umweltpolitik von dem ihr leider immer noch anhaftenden Negativ-Image der Umwelt-Reparatur zu befreien. Die Aufgabe besteht vor allem darin, eine langfristige Vermeidungsperspektive im Sinne einer umweltgerechten Umstrukturierung der Industriegesellschaft zu schaffen.

Gerade auch die Wirtschaftswissenschaftler sind hier aufgerufen, praktisch umsetzbare Vorschläge und Ansätze für eine Art ökologischer "built-in-flexibility" innerhalb unseres Wirtschaftssystems zu entwickeln.

Die Neuorientierung unserer Umweltpolitik muß auch deshalb mit Nachdruck angegangen werden, weil zukünftig mit der Vollendung des europäischen Binnenmarktes die Spielräume für nationale Initiativen wesentlich enger werden dürften.

Andererseits könnte ein zukunftsweisendes und dynamisches nationales Konzept aber auch richtungweisende Impulse für die Gestaltung der EG-Umweltpolitik insgesamt geben.

Nachhaltige und rasche Fortschritte bei der Neustrukturierung der Umweltpolitik für die neunziger Jahre werden wir insgesamt jedoch nur erreichen können, wenn sich

alle betroffenen gesellschaftlichen Kräfte in unserem Land in dieser Aufgabe grundsätzlich einig sind.

Wir sind alle aufgerufen, mitzuwirken. Ich denke, diese Aufgabe lohnt verstärktes Engagement.

Es geht schließlich darum, für uns und unsere Nachkommen die Vision einer modernen und insgesamt umweltfreundlichen Industriegesellschaft zu verwirklichen.

Bisher erschienene Sonderveröffentlichungen des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln

- 1 Dietrich Dickertmann
Ansätze zur Reform der "einheitswertabhängigen" Steuern. 2. Aufl. 57 S. 1980. DM 17,--.
ISBN 3-923342-00-4
- 2 Konrad Littmann
Die Besteuerung von Renten, Pensionen und anderen Altersbezügen als aktuelles Problem steuerlicher Gleichheit und Gerechtigkeit. 20 S. 1980. DM 10,--.
ISBN 3-923342-01-2
- 3 Rolf Caesar
Steuerquoten, Steuerstrukturen und Steuerharmonisierung in der Europäischen Gemeinschaft. 93 S. 1980. DM 24,--.
ISBN 3-923342-02-2
- 4 Antonius Voss
Die Ausgleichsabgabe zur Sicherung der Elektrizitätsversorgung. 142 S. 1981. DM 20,--.
ISBN 3-923342-03-9
- 5 Panagiotis G. Paschos
Das Einkommensteuersystem Griechenlands - Eine einführende Darstellung -. 19 S. 1983.
DM 10,--.
ISBN 3-923342-04-7
- 6 Heinz Jaschke und Manfred Kops
Die Ursachen der überdurchschnittlich hohen Beitragssätze der gesetzlichen Krankenkassen im Münsterland und die Möglichkeiten einer Beitragssatzverringerung mit Hilfe von Finanzausgleichsverfahren. 164 S. 1981. vergriffen.
- 7 Willi Albers
Schwachstellen im System der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland. 22 S. 1982. vergriffen.
- 8 Hans Jürgen Goetzke und Klaus Mackscheidt
Grenzen der Tabaksteuer? 41 S. 1983. DM 13,--.
ISBN 3-923342-07-1
- 9 Klaus-Dieter Kibat
Auswirkungen des Abwasserabgabengesetzes auf die kommunalen Haushalte. 130 S. 1984. DM 20,--.
ISBN 3-923342-08-X

- 10 Dietrich Dickertmann unter Mitarbeit von Uwe Pfeiffer
Möglichkeiten für eine Reform der Einheitsbewertung und ihre Auswirkungen auf die einheitswertabhängigen Steuern. 133 S. 1985. vergriffen.
- 11 Roswitha Kruck
Räumliche Wirkungen der Umweltpolitik - Umweltschutzinvestitionen in verdichteten und in ländlichen Räumen Nordrhein-Westfalens -. 68 S. 1985. DM 16,--.
ISBN 3-923342-10-1
- 12 Fritz Neumark
Wandlungen der Ansichten über Moral in Politik und Wirtschaft. 23 S. 1986. vergriffen.
- 13 Klaus-Dieter Kibat unter Leitung von Karl-Heinrich Hansmeyer
Verringerung öffentlicher Budgetdefizite durch Umorganisation der Aufgabenerfüllung. 130 S. 1986. vergriffen.
- 14 Diether Posser
Bekämpfung von Haushaltsdefiziten und Fragen der Steuerpolitik in den USA und der Bundesrepublik Deutschland. 35 S. 1987. DM 13,--.
ISBN 3-923342-13-6
- 15 Kurt Schmidt
Vom Nutzen und Schaden der Schattenwirtschaft. 18 S. 1988. DM 7,--.
ISBN 3-923342-14-4
- 16 Manfred Kops
Local Revenues in Malaysia. The Correction of Its Vertical and Horizontal Imbalances by Intergovernmental Transfers. 124 S. 1989. DM 17,--.
ISBN 3-923342-15-2
- 17 Klaus Töpfer
Zur Funktion von Abgaben in der Umweltpolitik. 16 S. 1989. DM 7,--.
ISBN 3-923342-16-0

Bezug:

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln
Postfach 42 05 20
D-5000 Köln 41

Telefon: (0221) 42 69 79