

SYMPOSIUM

"Steuern als Hebel der Umweltpolitik?"

24. September 1987

Bundesministerium für Finanzen

Dr. Karl VAK

Generaldirektor der Zentralsparkasse und Kommerzialbank

EINLEITUNG

Vielleicht wird sich mancher, als er die Einladung zu dem Symposium "Steuern als Hebel der Umweltpolitik" erhalten hat, die Frage gestellt haben: Was hat ein Geldinstitut, was hat die Zentralsparkasse mit der Umwelt zu tun? Ich kann Ihnen darauf als Antwort geben, daß es der Spargedanke ist, also unser ureigener Gedanke, der wieder modern geworden ist - allerdings in einer ganz anderen Funktion. Es handelt sich dabei nicht mehr um das traditionelle Groschen-Aufeinanderlegen, sondern um einen Sparbegriff, der ganz allgemein das Gegenteil von Verschwendung darstellt. Ganz einfach der Kampf gegen jegliche Verschwendung auf allen Gebieten: an Ressourcen, an Energie, an menschlicher Arbeitskraft. Das ist für mich der höhere Sparbegriff.

Und weil uns derartige Gedanken schon immer auf dem Herzen lagen, war für uns Umweltschutz sofort ein wichtiges Thema, als er virulent geworden ist. Ich erinnere da an das Jahr 1972, als in Stockholm die erste große Umweltkonferenz stattfand. Wir haben dazu in Wien sofort eine Broschüre publiziert. In Folge fanden dann mehrere Symposien statt, die sich mit dem weiten Themenkreis Umweltschutz beschäftigten. Besonders möchte ich auf eine zweitägige Veranstaltung im letzten Herbst hinweisen, auf die ich als Chef dieses Hauses besonders stolz bin. Wir haben hier an diesem Ort eine internationale Umweltschutzkonferenz mit starker Beteiligung aus Ost und West abgehalten. Und vor allem die Vertreter der Oststaaten haben sehr offen gesagt, daß sie auch Probleme haben, was, wie wir alle wissen, noch vor wenigen Jahren nicht der Fall war. Die grenzüberschreitende Problematik des Umweltschutzes ist gerade im politisch stark gegliederten Europa nur durch gemeinsame Aktionen aller Europäer zu lösen. Wir haben diesen Herbst in Budapest wieder eine Konferenz zu diesem Thema initiiert. Auch hier werden Vertreter aus vielen Oststaaten mit uns diskutieren. Und außerdem haben österreichische Firmen die Gelegenheit, ihre Umweltschutztechnologien an einem wirklich wichtigen Ort zu präsentieren. Ich

- 2 -

glaube, daß wir hier schon sehr deutliche Akzente gesetzt haben, weil gerade in den Oststaaten der Aufholbedarf an Umweltschutzmaßnahmen doch sehr erheblich ist. Wir haben da - oder unsere einschlägigen Unternehmer - eine echte Chance.

Sie sehen also, dieses Thema ist sehr wohl ein Sparkassenthema und ist von uns nicht nur von der finanziellen Seite behandelt worden. Ich glaube auch, daß wir alle die gesellschaftliche Verantwortung für diesen sensiblen Bereich mittragen, der heute schon über den Begriff "Qualität des Lebens" hinausgeht.

Wenn heute über das Thema "Umweltabgaben" diskutiert wird, dann zeigt das die Vielschichtigkeit, den Variantenreichtum, mit denen man an das Problem Umweltschutz herangehen kann. Es demonstriert auch die Bemühungen, die von den Verantwortlichen gesetzt werden. Und wenn ich das Programm sehe, kann ich auch sagen, daß sich alle politischen Gruppierungen bereit erklärt haben, dem gesamten Themenkomplex ernsthaft näherzutreten. Und das finde ich wirklich gut.

- 3 -

Dr. Marilies FLEMMING

Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie

UMWELTABGABEN - IMPULS FÜR DIE ÖSTERREICHISCHE UMWELTPOLITIK?

Steuern als Hebel der Umweltpolitik - das diskutieren wir nicht nur in Österreich, es wird europaweit diskutiert, es wird auf der ganzen Welt diskutiert. Und wenn man jetzt von dem Gedanken ausgeht, Aufgabe des Wirtschaftssystems ist es, vorhandene Ressourcen zu verteilen, so müssen wir heute eine Knappheit der meisten Ressourcen feststellen und sagen, daß wir zu einem sehr effizienten Einsatz dieser Ressourcen kommen müssen. Wir alle wissen, daß wir lange Zeit geglaubt haben, daß Umweltressourcen im Überfluß vorhanden sind. Heute wissen wir, daß sie sehr knapp sind, und wir müssen uns daher entscheiden, was wir mit ihnen tun.

Österreich bekennt sich zur sozialen Marktwirtschaft, d.h. daß vorhandene Güter durch eine Kombination von planwirtschaftlichen und marktwirtschaftlichen Elementen verteilt werden müssen. In dem Bewußtsein, daß jedes menschliche Handeln in irgendeiner Form Auswirkungen auf die Umwelt hat - auch dann wenn wir es gar nicht wissen, es gar nicht glauben wollen - so bin ich der Meinung, daß auch in der Umweltpolitik nicht nur normative Instrumente - Verbote, Gebote - zur Anwendung kommen müssen, sondern daß wir gerade im Umweltbereich verstärkt marktwirtschaftliche Instrumente überprüfen müssen.

Umweltpolitik kostet Geld - sie kostet sogar sehr viel Geld - und wir müssen uns heute überlegen: Wer soll es denn zahlen? Wer bringt diese Kosten denn auf? Und es muß ganz einfach in Zukunft möglich sein, auch Unternehmen und private Haushalte hier viel stärker wirtschaftlich zu motivieren. Wir wissen, daß bereits mehrere Industriestaaten den Weg gegangen sind, marktwirtschaftliche Instrumente hier einzusetzen.

- 4 -

Wir können jetzt ganz sicherlich nicht die Erfahrungen im Ausland nahtlos und kritiklos übernehmen. Aber wir werden sie sehr wohl beobachten, kritisch prüfen und möglicherweise daraus lernen müssen. Noch einmal, damit hier kein Irrtum entsteht: Gebote und Verbote im Umweltbereich - darauf werden wir nicht verzichten können, und gerade als der zuständige Ressortminister möchte ich nicht darauf verzichten. Aber wir müssen ganz einfach auch hier zu einer sinnvollen Kombination im marktwirtschaftlichen Bereich kommen.

Ich weiß schon, daß die immer dringender werdende Notwendigkeit, umweltbelastende Aktivitäten zu reduzieren, die Kreativität von uns allen fordern wird. Und selbstverständlich wird man dabei auch strukturpolitische Konsequenzen berücksichtigen müssen. Nur eines dürfen wir nicht aus den Augen verlieren: Daß es letztlich im Umweltbereich um die Sicherung aller Lebensgrundlagen geht.

Ich begrüße daher die Aufgabenstellung der heutigen Tagung. Ich sehe darin einen sehr wichtigen Schritt, die Diskussion darüber anzuregen und eines darf ich in aller Deutlichkeit auch sagen: Wir werden in Zukunft nicht darum herumkommen, das Verursacherprinzip zu einem ganz zentralen Anliegen der Umweltpolitik zu machen. Was wir dann im einzelnen unter Verursacherprinzip verstehen, das soll dann auch die heutige Tagung aufzeigen.

- 5 -

Dkfm. Ferdinand LACINA
Bundesminister für Finanzen

BEGRÜSSUNG

Eine parlamentarische EntschlieÙung, die am 2. Juli 1987 vom Nationalrat beschlossen wurde, ersucht den Bundesminister für Finanzen, im Zuge der Diskussion über die Steuerreform ein umfassendes Gutachten über die ökologische Komponente dieser Steuerreform einzuholen. Wir haben bereits für diese Veranstaltung eine erste Zusammenschau der internationalen Erfahrungen und unserer Überlegungen dazu vorgelegt. Sie sind nicht als endgültige Studie aufzufassen, die so dem Nationalrat übergeben werden kann. Ein Teil der Aufgabe dieses Symposiums ist es, diese Studie zu revidieren, zu ergänzen und uns weitere Anregungen zu geben.

Wenn man daran denkt, wie normalerweise parlamentarische Aufträge erfüllt werden, könnten manche meinen, daß wir mit einer gewissen Hast vorgegangen sind und zwar deshalb, weil dem Finanzminister neue Einnahmen erschlossen werden sollen. Ich will nicht sagen, daß dieser Aspekt vollkommen uninteressant ist - sie werden das sicherlich in der gegenwärtigen Situation als glaubwürdige Aussage hinnehmen. Aber ich glaube, es geht hier gar nicht so sehr um die Frage des fiskalischen Ertrags. Die Frage lautet: Wie weit können Fiskalinstrumente dazu beitragen, daß Umweltprobleme gelöst werden?

Umweltabgaben sollten letzten Endes die Tendenz haben, sich selbst aufzuheben. Das heißt, sie sollten Lenkungsinstrumente sein, die eines Tages den gewünschten Erfolg erreicht haben und dann eben auch keine Erträge mehr bringen.

- 6 -

Wobei wir uns schon über eines klar sein müssen: Umweltpolitik gibt es nicht zum Nulltarif. Die stärkere Verankerung des Verursacherprinzips ist nicht eine Rache der Gesellschaft an den Verursachern, sondern ist letzten Endes die Frage einer wirkungsvollen Umweltpolitik. Wenn wir das Verursacherprinzip nicht anwenden - und wir haben es in der Vergangenheit in einem sträflichen Ausmaß vernachlässigt - so bedeutet dies, daß künftigen Umweltschäden nicht wirkungsvoll Einhalt geboten wird. Wobei ich mir natürlich im klaren bin, welche Problematik eine strenge Anwendung des Verursacherprinzips mit sich bringt.

Frau Bundesminister Flemming hat uns heute eine Definition der sozialen Marktwirtschaft vorgetragen, mit der ich mich sofort identifizieren kann. Sie deckt sich vollkommen mit den Vorstellungen von einer gemischten Wirtschaft, die auch ich vertrete.

Worum geht es denn eigentlich? Es geht darum, daß wir in weiten Bereichen ein totales Marktversagen erleben - ein totales Marktversagen, weil sogenannte freie Güter, wie Luft und Wasser, eben nicht mehr freie Güter sind: Sie sind nur mehr unter hohen Kosten erhältlich.

Das heißt aber auch, daß wir vieles, was wir in den Lehrbüchern der Nationalökonomie gelernt haben, über Bord werfen müssen. Es stellen sich uns eine ganze Reihe von Fragen, auf die ich hier und jetzt noch keine Antworten geben möchte. Es soll ja zunächst im Symposium nachgedacht werden.

Ich glaube, daß wir in Österreich erst am Beginn eines Denkprozesses stehen. Die konkreten Resultate werden leider, so muß man sagen, noch auf sich warten lassen. Denn wir haben eine ganze Reihe von Fallen zu beachten.

Einige dieser Fallen möchte ich in der Folge zur Diskussion stellen:

- 7 -

Wir haben zu beachten, daß wir den Fiskus und seine Möglichkeiten nicht überschätzen. Wir sprechen gerade von einer Steuerreform und wissen, daß diese Steuerreform unter einem generellen Aspekt steht: Begünstigungen werden gestrichen, damit die Tarife gesenkt werden können. Das bedeutet unter anderem auch, daß sich das Steuerwesen stärker auf seine fiskalischen Zwecke besinnt und weniger den Lenkungsaspekt in den Vordergrund stellt. Vieles von dem, was in der Vergangenheit als gut gemeinte Förderung bestimmter Verhaltensweisen von Steuersubjekten gedacht war, hat letzten Endes nur dazu geführt, daß ein Dschungel von unüberschaubaren Steuervorschriften entstanden ist. Ich denke hier etwa an die vielen Begünstigungen, die im Zusammenhang mit der Preiserhöhung und der Verknappung von Energie im Gefolge der Erdölkrise eingeführt worden sind. Vieles davon hat den Zweck, den man sich erwartet hat, nicht erfüllt. Auch daran werden wir in Zukunft denken müssen: Wir dürfen die Möglichkeiten der Fiskalpolitik nicht überfordern.

Ein zweiter Aspekt betrifft ein kleines Binnenland mit einer sehr starken Exportabhängigkeit viel stärker als Länder mit großen Märkten: Wir müssen darauf achten, daß es zu keiner eklatanten Verschiebung von Konkurrenzpositionen kommt. Das gilt sowohl für den Import als auch für den Export, sonst kommen wir sehr stark in Zielkonflikte, noch stärker als sie ohnehin zwischen gesellschaftspolitischen und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen bestehen.

Und schließlich ist noch eine andere Frage wichtig, die meines Erachtens zu wenig diskutiert wurde: die Frage der Verteilungsaspekte. Wenn wir uns die bisherigen Abgabensysteme und Steuern ansehen, so sind beispielsweise Energiesparstrategien dadurch unterstützt worden, daß Marktpulse - also etwa Verteuerungen von Primärenergie - weitergegeben und verstärkt wurden, und zwar durch die Erhöhung von Abgaben.

- 8 -

Das ist nach wie vor eine wirksame Möglichkeit. Aber wir müssen uns bewußt sein, daß unter Verteilungsgesichtspunkten diese Möglichkeit ihre Grenzen findet. Es soll nicht die Verschmutzung der Umwelt wie ein Gutschein das Recht höherer Einkommensklassen sein. Ich glaube, dann hat die Umweltpolitik ihren Sinn verfehlt. Es soll nicht so sein, daß man sich ab einem bestimmten Einkommen das Recht auf Verschmutzung der Umwelt erwirbt. Es wäre theoretisch möglich, das Autofahren soweit zu verteuern, daß wir so wenige Autos wie 1930 auf der Straße haben. Wir wissen aber auch ganz genau, was dann verteilungspolitisch passieren würde.

Sie könnten jetzt sagen: Das ist ein vollkommen unrealistisches Beispiel! Ja. Aber wenn wir nur auf das heurige Jahr blicken und sehen, daß wir unter anderem auch aus umweltpolitischer Sicht die Mineralölsteuer erhöht haben, so muß ich sagen: Der zweite logische Schritt ist nicht eine Erhöhung der Sozialtarife bei der Bundesbahn. Sie werden sich jetzt vielleicht wundern, daß das ein auf Einnahmen erpichter Finanzminister sagt. Aber irgendwo sollte man da schon in der Logik des Systems bleiben: Entweder wir verteuern den Individualverkehr mit der umweltpolitischen Zielsetzung, den öffentlichen Verkehr zu fördern, oder wir verteuern beides. Aber dann können wir nicht mehr davon sprechen, daß das umweltpolitische Maßnahmen sind. Dann sind es wirklich nur mehr die reinen fiskalpolitischen Maßnahmen und wir haben den Zugang zu Mobilität verteilungsmäßig für jene, die wenig verdienen, uns zwar in einem negativen Sinn beeinflußt.

Vielleicht auch noch ein ganz kurzes Wort zu dieser Diskussion "Mehr oder weniger Staat?", "Regulierung oder Deregulierung?" Ohne Gebote und ohne Verbote wird es in der Umweltpolitik nicht gehen. Es wird eine Beschränkung der Inanspruchnahme von Ressourcen geben müssen, nicht nur über fiskalische Instrumente, sondern eben auch über solche neuen Regulierungen. Deswegen sollte man bei all diesen generellen Parolen - "Mehr oder weniger Staat?" - vorsichtig sein. Ich glaube,

- 9 -

daß wir in einigen Bereichen durchaus weniger Staat vertragen könnten. Aber in anderen Bereichen brauchen wir mehr Staat. Auf bestimmte Regeln könnten wir sicherlich verzichten, aber auf der anderen Seite brauchen wir neue Regeln. Ich bin mir bewußt, daß ich hier meine Möglichkeiten als Eröffnungsredner ohnehin schon in einem Übermaß ausgeschöpft habe und wünsche der Veranstaltung viel Erfolg.

- 10 -

Dr. Harald GLATZ

Leiter des umweltpolitischen Referates der Arbeiterkammer Wien

UMWELTABGABEN ALS LÖSUNG FÜR DRINGLICHE UMWELTPROBLEME?

Eine Einschätzung für Österreich

"Langsam, aber unaufhaltsam - so scheint es - setzen sich die Abgabenlösungen in der Umweltpolitik durch." So konstatierte es Dieter Ewringmann vom Finanzwissenschaftlichen Institut der Universität Köln vor einigen Tagen in einem Artikel in der "Neuen Zürcher Zeitung" ¹⁾ um dann fortzufahren: "Leider sind diese optimistischen Erwartungen und Eindrücke (noch) nicht berechtigt. Die meisten Abgabenpläne haben die Hürde des Gesetzgebungsverfahrens nicht überspringen können."

Das Instrument der Abgaben war von jeher das Lieblingkind der Umweltökonomie. Wie geschaffen für diese Profession, elegant im Ansatz, technische Entscheidungen bleiben den Belasteten vorbehalten. In die umweltpolitische Praxis konnte das Instrumentarium allerdings nicht so schnell Eingang finden (vgl. Ewringmann, 1987). Schon gar nicht in Österreich. Erst seit einigen Jahren existiert eine - eher spärliche - Diskussion. Eine Diskussion, die in allgemeinen und positiven - vorsichtigen oder euphorischen - Äußerungen verharrte. Für die erste Position, für die vorsichtige, sei der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen genannt.

In den Schlußfolgerungen der Umweltstudie aus dem Jahr 1986 regt der Beirat ²⁾ an:

"Für umweltpolitische Teilbereiche können auch Abgabenlösungen erwogen werden. In Frage kommen dabei umweltschädliche Produkte im Endnachfragebereich, Emissionen beziehungsweise besonders emissionsträchtige

- 11 -

Rohstoffe. Abgaben stellen als Kostenfaktor einen Anreiz dar, Umweltbelastungen zu vermeiden.

- o Da sich die Höhe der Abgabe an den Vermeidungskosten zu orientieren hat, entsteht freilich ein hoher Informations- und Verwaltungsbedarf. Die umweltpolitische Wirksamkeit und gesamtwirtschaftliche Effizienz von Umweltabgaben hängt entscheidend von der Ausgestaltung im einzelnen unter Berücksichtigung der jeweiligen Produktions- und Nachfragebedingung ab; soweit die Abgabe den Produktionsbereich betrifft, insbesondere von den außenwirtschaftlichen Implikationen.
- o Spezielle Abgaben zur Finanzierung umweltpolitischer Aufgaben erscheinen, sofern nicht der Verursacher belastet wird, sondern die Allgemeinheit, hingegen nicht zielführend. Solchen Abgaben fehlen die positiven allokativen Wirkungen.
- o Im Falle der Emissionsabgaben sind diese grundsätzlich nur in Kombination mit Höchstwerten der Emission sinnvoll. In solchen Fällen ist eine Abgabe ein ökonomischer Anreiz, Emissionen unter den Höchstwert zu drücken oder gar zu vermeiden.
- o Allfällige Einnahmen aus Umweltabgaben sind für den Umweltschutz und die Umweltverbesserung zweckzubinden."

Für die zweite, die euphorische Position ist das Forum der österreichischen Wissenschaftler ³⁾ zu nennen:

"Entsprechend dem Verursacherprinzip sollte daher ein Emittent (etwa von Schadstoffen oder Müll) vollständig die von ihm verursachten Schadkosten tragen - als Emissionsabgabe. Eine derartige Projektion aller vom Emittenten verursachten Kosten in dessen Kostenrechnung ermöglicht es ihm, sein Verhalten im allgemeinen Interesse rentabel zu machen."

- 12 -

Warum Abgaben in der österreichischen Diskussion kaum eine Rolle gespielt haben, mag viele Ursachen haben, etwa die Tatsache, daß ökonomisches Denken in der Verwaltung eine relativ geringe Rolle spielt. Das juristische Denken dominiert. Dies führt möglicherweise zu illusionistischen Vorstellungen auf der einen Seite und zu "Berührungsängsten" auf der anderen Seite.

Die aktuelle Diskussion zeigt jedoch, daß wir dabei sind, offener zu werden. Angesichts der Defizite in vielen Bereichen der Umweltpolitik sollten nun alle denkbaren Instrumente emotionslos diskutiert werden.

Die denkmöglichen Varianten von Umweltabgaben sind kaum zu überblicken. Wenn man die Studie ⁴⁾ des Umweltbundesamtes in Berlin aus dem Jahr 1986 ("Abgaben als ökonomischer Hebel in der Umweltpolitik") hernimmt, so wurden dort schon 78 international praktizierte Modelle gezählt. Inzwischen ist die Zahl sicher noch gestiegen. Faßt man das Instrument nicht so eng, wie es das Berliner Umweltbundesamt getan hat und bezieht noch Energieabgaben, Lenkungsabgaben im Verkehrsbereich und ähnliche Abgaben ein, dann wird die Palette bereits unüberschaubar.

Allein in der BRD ⁵⁾ wurden in den letzten Jahren rund 20 neue Vorschläge für "Umweltabgaben" vorgelegt. In Österreich sind wir zwar noch einiges davon entfernt. Es wird aber nicht mehr lange dauern.

Dies zeigt aber auch die Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtung und die Notwendigkeit Selektionen vorzunehmen. Mit der allgemeinen Forderung nach Abgaben ist der Umweltpolitik noch nicht gedient. Es muß das jeweilige Instrument genau auf die politische Akzeptanz, auf die administrative Durchsetzbarkeit, auf die ökologische und ökonomische Zweckmäßigkeit überprüft werden.

- 13 -

Politische Durchsetzbarkeit

Abgaben gegenüber ist man aus verschiedenen Gründen mißtrauisch. Das Mißtrauen hängt aber zum Teil mit Mißverständnissen über die Wirkungsweise des Instruments zusammen.

Da ist einmal das Argument, daß sich die belastete Unternehmung (oder der Konsument) mit der Zahlung der Abgaben von der Verpflichtung etwas zu tun, freikaufen kann. Bisher freilich hatten die Emittenten das Recht, im Rahmen der behördlichen Genehmigung, die Umwelt "kostenlos" zu belasten. Außerdem werden Abgabenlösungen meist mit Auflagen kombiniert, das heißt, ein gewisser Standard darf auf keinen Fall überschritten werden. Die Ansicht, daß die Verschmutzung der Umwelt nicht gratis sein darf, findet allerdings in zunehmendem Maße Zustimmung.

Dies entspricht den Gerechtigkeitsvorstellungen vieler Menschen und auch dem international anerkannten Verursacherprinzip.

Daß nun die Höhe der Abgabe an den "Schadkosten", also an den angerichteten Schäden bemessen werden soll, entspricht zwar auch den Gerechtigkeitsvorstellungen, liefert jedoch keinen sinnvollen Beitrag zur praktischen Umsetzung des Instrumentariums. Die Schäden sind nur schwer in vollem Umfang feststellbar, einem Verursacher oder einer Verursachergruppe zuordenbar und auch nur schwer in Geld bewertbar. Überlegungen auf dieser Ebene sind sinnvoll, allerdings für eine Ausgestaltung des zivilrechtlichen Instrumentariums.

Vermutliche Widerstände der Unternehmungen gründen sich auf die Tatsache, daß auch die - bisher ökonomisch nicht belasteten - Restemissionen belastet werden.

Bezweifelt wird auch der Sinn einer Vorgangsweise, bei der die Unternehmungen auf der einen Seite belastet werden und auf der anderen

- 14 -

Seite Förderungen (zum Beispiel Ökofonds) bekommen. Da sich aber Belastete und Begünstigte nicht notwendigerweise decken, ist eine Steuerung doch gegeben.

Auch das Argument, daß durch Abgaben den Unternehmungen Mittel für Umweltschutzinvestitionen entzogen werden, spielt eine Rolle. Auf dieses Argument erwidert Endres:

"Dieses Argument dürfte jedoch nicht allzu schwer wiegen: Jede Firma, die in der Lage ist, die Emissionssteuer zu zahlen, kann auch ein neues Verfahren zur Emissionsreduktion bei einem Anbieter aus der Umweltschutzindustrie kaufen, so lange dies billiger ist als die Steuer. In der Ausschöpfung einer solchen positiven Kostendifferenz besteht gerade der Anreiz zur Einführung umwelttechnischen Fortschritts.

Analog müßte man argumentieren, daß Lohnsteigerungen wegen ihrer gewinnmindernden Wirkung Rationalisierungsinvestitionen verhindern." 6)

Ökologische und ökonomische Zweckmäßigkeit

Umweltabgaben werden zwei Funktionen zugeschrieben: eine Lenkungs- und eine Finanzierungsfunktion. Die Lenkungs- oder Anreizfunktion besagt, daß die Abgabe ein Anreiz für ein umweltgerechtes Verhalten sein soll. Die Finanzierungsfunktion braucht nicht näher erklärt werden. Beide Anforderungen sind legitim. Wenn auch die Anreizfunktion der ökologische "Kern" der Umweltabgabe ist, sollen wir uns nicht scheuen, die Finanzierungsmöglichkeiten offen anzusprechen.

Der Investitionsbedarf im Umweltschutzbereich ist nämlich beachtlich. Dies zeigt auch die jüngste Studie des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten "Innovation - Wirtschaft - Umwelt". Die Studie spricht von einem Marktpotential von 20 Milliarden Schilling

- 15 -

pro Jahr ⁷⁾. Ich meine, daß der Betrag noch höher sein dürfte. Dieses Potential wird sicherlich vor allem durch eine strenge Auflagenpolitik in Gang gebracht werden müssen. In vielen Bereichen, man denke an die Altlastensanierung, ist ein Finanzierungsbedarf der öffentlichen Hand gegeben.

Abgaben, die einen gewissen Konnex zu den Verursachern der Probleme haben, sind hier zweckmäßig. Sie werden auch, im Vergleich zu anderen Steuern und Abgaben, am ehesten politische Akzeptanz finden.

In diesem Zusammenhang darf auch die Zweckbindung dieser Einnahmen für umweltpolitische Maßnahmen kein Tabu sein, auch wenn Zweckbindungen von der Finanzpolitik nicht geliebt werden.

Welche Umweltabgaben sind für Österreich denkbar?

Bevor auf die zukünftigen Möglichkeiten eingegangen wird, sei darauf hingewiesen, daß es jetzt schon Ansätze einer ökologischen Steuerung durch die Steuerpolitik gibt. Zu erwähnen wäre die Herabsetzung der Mineralölsteuer für bleifreies Benzin, der "Straßenverkehrsbeitrag", die Zweckbindung eines Teiles der Kraftfahrzeugsteuer für den öffentlichen Verkehr und die "Düngemittelabgabe". Gerade die "Düngemittelabgabe" scheint ein interessantes Exempel zu sein.

Seit 1986 wird ein Bodenschutzbeitrag eingehoben. Die Zielrichtung war allerdings nicht primär ökologisch. Fiskalische Erwägungen spielten den Hauptgrund (Getreideexportfinanzierung). Es wurden S 3,50 je Kilogramm Stickstoff, S 2,-- je Kilogramm Phosphat und S 1,-- je Kilogramm Kali eingehoben. Inzwischen wurde die Abgabe um 50 Prozent erhöht.

Wie sehr die ökologische Lenkungsfunktion gegeben ist, das heißt, wie sehr sich durch die Abgabe der Düngemittelleinsatz reduziert hat, ist zur Zeit noch schwer zu sagen. Wiesböck ⁸⁾ schätzt eine Reduktion der

- 16 -

Stickstoffdüngung um 6 Prozent, bei Phosphat und Kali um etwa 10 Prozent. Die Ertragseffekte dieser Maßnahmen werden als gering bezeichnet (rund 1 Prozent Minderertrag). Ob die Abgabe tatsächlich so wie beschrieben wirkt, kann zur Zeit noch nicht gesagt werden. Es darf angenommen werden, daß in der agrarischen Produktion genauere Kalkulationen nicht die Rolle spielen wie im sekundären und tertiären Sektor der Wirtschaft. Alle Aussagen über Preis-Mengen-Elastizitäten sind daher mit Vorsicht zu genießen. Um zu größeren ökologischen Wirkungen zu kommen, sind sicherlich höhere Abgabensätze notwendig.

Neu sind auch nicht die Überlegungen, die eine Energiesteuer betreffen. 1983 wurde ein solches Instrument schon auf Beamtenebene geprüft. Umweltminister Kreuzer hat sich seinerzeit mit einem Vorstoß die Finger verbrannt.

Auf die Frage der Energieabgabe soll hier nicht näher eingegangen werden. Sowohl aus beschäftigungs- wie auch aus umweltpolitischen Gründen wäre eine schrittweise Verlagerung von der Besteuerung des Arbeitseinsatzes zu einer - möglichst differenzierten - Besteuerung des Energieeinsatzes zu erwägen. Die Finanzierungsfunktion würde vorerst im Vordergrund stehen. Eine Energieabgabe, die eine stärkere Lenkungsfunktion hat, müßte einen Umfang haben, der nur schwer umsetzbar ist. Eine Untersuchung der energiepolitischen und wirtschaftspolitischen Auswirkungen wäre für Österreich notwendig.

Inputsteuern (wie die Energieabgabe eine ist) entsprechen eher ökologischen Ideen als Outputsteuern (wie zum Beispiel Emissionsabgabe). Sie können verursachende Aktivitäten reduzieren und damit eine Reihe von Emissionen (Abfall) teilweise überhaupt nicht entstehen lassen. Outputsteuern (Emissionssteuern) können meist nur an einem bestimmten Schadstoff ansetzen. Die Reduktion von möglichst vielen Schadstoffen erfordert daher auch möglichst viele Typen von Abgaben, was unter Umständen auf administrative Schwierigkeiten stieße. Außerdem werden

- 17 -

durch emissionsseite Maßnahmen (die durch Emissionsabgabe angeregt werden) Belastungen häufiger in andere Medien verlagert.

Interessant, ohne darauf im Detail eingehen zu wollen, scheinen mir auch die Überlegungen von Draxler⁹⁾ hinsichtlich der Einführung einer befristeten Abwärmeabgabe zur Finanzierung von Fernwärmeprojekten zu sein.

Für Österreich scheint der Abwasserbereich besonders interessant zu sein. Hier sehe ich realistische Möglichkeiten für eine Abgabenlösung. Dies soll im folgenden begründet werden.¹⁰⁾

- Der, wenn auch vordergründig, wichtigste Punkt ist die Tatsache, daß Abwasserabgaben im Ausland wohlbekannt sind und verwendet werden (in der BRD, in den Niederlanden, in Frankreich). Die Wirkungen und Auswirkungen können daher bereits beobachtet und eingeschätzt werden. Außerdem kann das Argument, daß eine solche Abgabe zu Nachteilen im internationalen Wettbewerb führt - zumindest zum Teil - entkräftet werden.
- Es zeigt sich auch, daß die Abwasserabgabe der BRD, bei all ihren Schwächen dem Ideal ökonomischer Abgabenlösungen recht nahe kommt¹¹⁾. Die Abwasserabgabe in der BRD hat zwar nicht genau so funktioniert, wie dies in den Lehrbüchern stand, die ökologische Wirksamkeit ist jedoch zweifellos gegeben.
- Die Abwasserabgabe kann eine sinnvolle Ergänzung zum auflagenpolitischen Instrumentarium der Wasserpolitik sein.
- Einen wesentlichen Wert stellt eine Abwasserabgabe für den Bereich der Altanlagenanierung dar. Die Altanlagenanierung mit den Instrumenten der Auflagen (siehe Gewerbeordnung, DKEG) ist mit großen (politischen) Problemen verbunden. Bei Abgaben erstreckt sich der

- 18 -

Anreiz auf Neu- und Altanlagen im gleichen Maße. Die Diskriminierung der Neuanlagen (strengster Stand der Technik) fällt somit weg. Unterstützt kann eine solche Strategie der Altanlagenanierung noch durch eine Reduzierung des Abgabensatzes bei Einhaltung des Standes der Technik werden.

- Eine Abwasserabgabe soll auch dazu dienen, Mittel für umweltpolitische Maßnahmen (zum Beispiel Ökofonds) zu bekommen. Die Schätzungen der Ertragshöhe der Abgabe sind nicht leicht. Zu ungenügend ist der derzeitige Informationsstand in Österreich (beispielsweise über die Emissionsmengen).
- Ein wesentlicher Vorteil einer Abwasserabgabe liegt auch darin, daß nicht nur Vermeidungsinvestitionen angeregt werden. Das Betriebspersonal hat auch einen Anreiz, die Anlagen mit einer möglichst geringen Restverschmutzung zu betreiben. Bekanntlicherweise liegt dies bei den österreichischen Anlagen im argen.

Auf die mögliche Ausgestaltung einer Abwasserabgabe kann hier nicht eingegangen werden. Dies wird in der genannten Studie ¹²⁾ geschehen.

Luft

Was die Luft betrifft, so ist die Datenlage so, daß zur Zeit nur eine vorläufige Einschätzung möglich ist. Für den Kraftwerksbereich wird eine Abgabe auf Luftemissionen wohl keine Lenkungsfunction haben können. Die Ausstattung mit Entschwefelungs- und Entstickungsanlagen ist im wesentlichen abgeschlossen. Die Abgabe hat somit nichts mehr, was sie anreizen könnte. Sie müßte sich auf ihre fiskalische Funktion beschränken, was in diesem Fall problematisch wäre.

Anders dürfte die Situation im Bereich der industriellen Kessel aussehen. Hier besteht noch ein Nachholbedarf, zur Zeit bewegt sich in

- 19 -

diesem Bereich relativ wenig. Vor allem für die Altanlagen nach der Gewerbeordnung, wo keine Grenzwerte bestehen, könnte eine Abgabe wirkungsvoll sein.

Abfall

Größere Einsatzmöglichkeiten von Abgaben sind im Abfallbereich gegeben. Nicht zuletzt deshalb, weil hier in den nächsten Jahren auch ein gewaltiger Finanzierungsbedarf gegeben ist. Besondere Anstöße kommen hier aus den Überlegungen zur Sanierung von Altlasten. Der Finanzierungsbedarf ist enorm, ich schätze ihn auf 15 Milliarden Schilling. Enorm sind sicherlich auch, das am Rande, die beschäftigungspolitischen Impulse, die davon ausgehen. Das Finanzierungsmoment steht aber hier im Vordergrund. Unabhängig davon wünscht sich der Umweltpolitiker immer auch ökologische Anreize.

Für die Sanierung der Altlasten sind schnell und unbürokratisch Finanzierungsmittel erforderlich. Es ist daher notwendig, über Sonderfinanzierungen nachzudenken, Sonderfinanzierungen, die eine gewisse Nähe zu den Verursachern (oder zu den verursachenden Faktoren in der Vergangenheit) haben ¹³⁾.

Die Überlegungen müssen jedoch nicht notwendigerweise mit der Altlastensanierung gekoppelt werden. Angesichts der Tatsache, daß in allen Umweltbereichen ein Finanzierungsbedarf besteht, kann der ganze Komplex "Abfallabgaben" unabhängig von der Altlastensanierung überlegt werden.

Zwei Modelle bieten sich an. Einmal eine Rohstoffsteuer (Inputsteuer), die den Einsatz von bestimmten chemischen Grundstoffen mit einer Abgabe belastet. Zweitens Abgaben, die die Erzeugung beziehungsweise Entsorgung von Abfällen belastet (Abfallabgabe, Emissionsabgabe).

- 20 -

In den USA wurden zur Finanzierung der Sanierung von Altlasten eine Reihe organischer und anorganischer Grundstoffe besteuert. Eine solche Rohstoffabgabe wäre relativ leicht administrierbar. Die Lenkungsfunction (also den Einsatz solcher Chemikalien zu reduzieren) dürfte jedoch gering sein. In den USA existiert auch eine Abgabe auf gefährliche Abfälle. Die Abgabepflicht erwächst jedem Eigentümer oder Betreiber einer Sonderabfallentsorgungsanlage.

Denkbar wäre für Österreich eine Besteuerung von gefährlichen Sonderabfällen in der Höhe von 1.000 - 2.000 Schilling pro Tonne. Bei rund 300.000 Tonnen pro Jahr würde dies eine Steueraufkommen von 300 bis 600 Millionen Schilling pro Jahr ausmachen. Eine Differenzierung der Abgabe nach der Gefährlichkeit der Sonderabfälle (drei Klassen) wäre zweckmäßig. Zur Zeit existiert eine solche Differenzierung der gefährlichen Sonderabfälle für Österreich noch nicht. Der Vorteil einer solchen Abgabe wäre die Tatsache, daß ein Anknüpfungsmoment (nämlich die Meldungen gemäß § 17/1 Sonderabfallgesetz) existiert.

Zweifellos stellt eine solche Abgabe auch einen Anreiz zur Abfallvermeidung dar. Zu bedenken ist allerdings, daß eine Erhöhung der Entsorgungskosten durch eine Abgabe den Anreiz erhöhen kann, Sonderabfälle nicht ordnungsgemäß zu entsorgen.

Eine Modifikation dieser Variante ist die Besteuerung von gefährlichen Sonderabfällen beim Entsorger. Die Abgabe entstünde beim Betreiber von Abfallbeseitigungsanlagen, im Falle der Eigenentsorgung beim Erzeuger, bei Export beim Beförderer. Mögliche Höhe 1.000 Schilling je Tonne.

Eine interessante Abgabenvariante ist meiner Ansicht nach eine Deponieabgabe. Eine solche Abgabe würde der Tatsache gerecht werden, daß die Deponie, also Grund und Boden, den Engpaß in der Abfallentsorgung darstellt. Der Verbrauch an Boden ist bisher unterbewertet. Eine Deponieabgabe würde auch die wünschenswerte Müllvermeidung, -trennung oder sonstige Behandlung attraktiver, weil relativ billiger, machen ¹⁴⁾.

- 21 -

Bei einer Abgabe in der Höhe von wenigstens 200 Schilling je Tonne deponiertem Abfall und insgesamt einer Million Tonnen Hausmüll und zwei bis fünf Millionen Tonnen Gewerbemüll pro Jahr würde sich ein Steueraufkommen von rund einer Milliarde Schilling pro Jahr ergeben. Eine Differenzierung der Abgabe nach Gefährlichkeit wäre zweckmäßig (zum Beispiel Standardabgabe 200 Schilling je Tonne; 50 Prozent Reduktion auf Antrag; Freistellung für jene Materialien, die langfristig nicht problematisch sind, zum Beispiel Bodenaushub).

Eine mögliche Vorgangsweise wäre nun, beide Abgabenarten gleichzeitig und nebeneinander einzuheben (wie dies in den USA der Fall ist). Dies scheint angesichts Tatsache, daß nicht nur für die Altlastensanierung Finanzmittel benötigt werden, gerechtfertigt. Die Rohstoffabgabe könnte befristet eingeführt werden und nach einer vollzogenen Altlastensanierung aufgehoben werden. Die Abfallabgabe wäre wegen ihrer positiven Lenkungsfunktion weiterzuführen und sollte weitere Umweltschutzmaßnahmen finanzieren (etwa über den Umweltfonds).

Erwähnenswert ist auch das Modell einer Abgabe auf Einweggebinde (im Getränkesektor). Vorstöße dazu gab es vor einigen Jahren von Wien. Abgesehen davon, daß eine solche Abgabe in einem einzigen Bundesland sinnlos wäre (Vösendorf-Effekt), kann auch ihre ökologische Effizienz bezweifelt werden. Schrägwälzungen sind zu erwarten und die Preiselastizität dürfte zu gering sein um einen Steuerungseffekt zu erreichen.

Zusammenfassung

1. Abgaben haben, das zeigen die ausländischen Beispiele, eine ökologische Lenkungsfunktion, auch wenn diese in der Praxis nicht immer so funktioniert, wie in den Lehrbüchern der Umweltökonomie dargestellt.

- 22 -

2. Abgaben sind nur eines von mehreren Instrumenten der Umweltpolitik. Sie sind kein Allheilmittel, sondern als Ergänzung zu Auflagen, Förderungen, strafrechtlichen und zivilrechtlichen Instrumenten zu sehen.
3. Umweltabgaben (Emissionsabgaben) können nur bei Massenschadstoffen (also SO_2), NO_x , BSB5) wirksam sein. Je differenzierter der Regulationsbedarf (zum Beispiel für bestimmte toxische Substanzen), desto eher sind Auflagen geeignet.
4. Überlegungen zur Einführung von Abgaben als umweltpolitisches Instrument sollen nicht ausschließlich oder überwiegend von Überlegungen hinsichtlich der ökologischen Lenkungsfunktion getragen sein. Angesichts des relativ hohen Investitionsbedarfs im Umweltschutzbereich und angesichts der Tatsache, daß dieser Zukunftsmarkt nicht ausschließlich nach dem Verursacherprinzip finanziert werden kann, ist das Nachdenken über neue Finanzierungsmodelle legitim.
5. Dies scheint offenbar der "natürliche" Weg der Umweltabgaben zu sein. "Lenkungsabgaben sind die seltene Ausnahme" stellt der bereits genannte Ewringmann fest. "kurzum, die Umweltabgaben haben vorrangig oder gar ausschließlich Finanzierungsaufgaben im Rahmen der staatlichen Haushaltspolitik übernommen. Dieser Funktions- und Sinneswandel ist von entscheidender Bedeutung."
6. Da der Finanzierungsbedarf hier und heute gegeben ist, sind einfache Modelle, die rasch wirksam sind und ohne große administrative Anstrengungen umsetzbar sind, vorzuziehen. Mittelfristig sind sie von Abgaben mit stärkerer ökologischer Lenkungsfunktion abzulösen.
7. Damit darf auch die Zweckbindung dieser Einnahmen für Umweltschutz kein Tabu sein.

- 23 -

8. Es wäre auch wünschenswert, wenn die Gemeinden und die Länder die Gestaltung der (Ab)Wassergebühren und der Abfallgebühren stärker auf ökologische Ziele ausrichten. Bisher war dies eher die Ausnahme, von den Fällen ganz zu schweigen, wo aus industriepolitischen Gründen größere Wasserverbraucher günstigere Tarife zugestanden bekommen.
9. Abgaben im Bereich des Umweltschutzes sind vermutlich diejenigen, die heutzutage die größte Akzeptanz haben.

Fußnoten:

- 1) D Ewringmann, Umweltabgaben - als klassisches ökonomisches Instrument, in : Neue Zürcher Zeitung, 16. September 1987, S 55;
- 2) Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Umweltpolitik Wien 1986, S 256;
- 3) Umweltmanifest, Unter Mitwirkung des "Forum Österreichischer Wissenschaftler für Umweltschutz", Wien 1987, S 24;
- 4) D Ewringmann, F J Schafhausen, Abgaben als ökonomischer Hebel in der Umweltpolitik, Umweltbundesamt Berichte 8/85, Berlin 1985;
- 5) Ewringmann, aaO (NZZ);
- 6) A Endres, Umwelt und Ressourcenökonomie, Darmstadt 1985, S 69;
- 7) Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, Innovation - Wirtschaft - Umwelt, Wien 1987, S 11;

- 24 -

- 8) J Wiesböck, Der Bodenschutzbeitrag aus der Sicht der Düngungspraxis, in: Der Förderungsdienst, 8/86, S 213 ff;
- 9) Vgl H Draxler, Abwärme - Malus für kalorische Kraftwerke, MS, Wien 1987;
- 10) Die folgenden Ausführungen basieren im wesentlichen auf:
G. Hirczi, Die Abwasserabgabe, Internationale Erfahrungen - Anwendbarkeit für Österreich, Institut für Wirtschaft und Umwelt des Österreichischen Arbeiterkammertages, Wien 1987;
- 11) D Ewringmann, aao (NZZ);
- 12) G Hirczi, aa0;
- 13) Vgl I Pirker, Die Finanzierung der Altlastensanierung, Institut für Wirtschaft und Umwelt des Österreichischen Arbeiterkammertages, Wien 1987;
- 14) Ich danke F Neubacher (Umweltfonds) für wertvolle Anregungen.

- 25 -

Dr. Reinhold CHRISTIAN

Studienleiter für Umweltschutz an der Politischen Akademie der ÖVP

UMWELTABGABEN ALS LÖSUNG FÜR DRINGENDE UMWELTPROBLEME?

Die Veranstalter haben mit dieser Tagung und mit dem Thema ein deutliches Signal gesetzt, ein Signal im Vorfeld einer Steuerreform. Wir haben schon in der Einleitung des Herrn Finanzministers gehört, daß nicht nur die Idee dahintersteht, Umweltgesichtspunkte zu diskutieren, sondern auch ernsthafte Absichten zur Realisierung geeigneter Vorschläge, zumindest auf der Seite des Ministeriums, gegeben sind.

Ich glaube, das Signal wird verstärkt dadurch, daß zu Beginn der Veranstaltung gleich zwei Umweltschützer hintereinander zu Wort kommen. Sie brauchen keine Angst haben, ich hoffe, daß nicht allzu viel Repetitio dabeisein wird. Ich möchte einige Aspekte etwas detaillierter behandeln. Die Übersicht wurde ja von Kollegen Glatz schon gegeben. Jedenfalls möchte ich mich gleich vorweg bedanken, hier einige Ideen und Überlegungen, die im Rahmen der österreichischen Gesellschaft für Ökologie angestellt werden, einbringen zu können.

Anmerkungen zur Umweltsituation:

Ich möchte meine Ausführungen zunächst auf einer kritischen Durchleuchtung der Ausgangssituation bezüglich des Umweltschutzes einerseits, der Wirksamkeit bestehender Instrumentarien und andererseits aufbauen. Dabei werde ich auch kurz auf das Steuersystem und seiner Auswirkungen im Lichte der Grundsätze der Umweltpolitik, wie sie einleitend von Frau Bundesminister Dr. Flemming dargestellt wurden, eingehen. Dann möchte ich versuchen, einige Lösungsansätze an einem Beispiel vorzuführen, an dem wir gerade rechnen; es handelt sich um eine Primärenergieabgabe. Was die allgemeinen Schlußfolgerungen betrifft, werden wir uns sicher weitgehend im Einklang befinden.

- 26 -

Zunächst zu den Umweltproblemen: Ich brauche sie hier in diesem Gremium nicht einzeln anzuführen und darzustellen, rund 90 Prozent der Österreicher meinen, daß Umweltschutz sehr wichtig ist. Die Bereitschaft, selber zur Lösung der Probleme etwas beizutragen, ist naturgemäß wesentlich niedriger. In beachtlichem Ausmaß wird ein Umweltdefizit der Politik geortet. Trotz einiger Maßnahmen hat sich die Situation eigentlich nicht verbessert. Etwas präziser gesagt - natürlich gibt es Erfolge in der Umweltpolitik: Die Reduktion der Schwefel-emissionen etwa, auch die der Blei-emissionen, die Seenreinhaltung, um ein ganz "altes" Beispiel zu erwähnen. Aber das sind sektorale Erfolge. Insgesamt gesehen, muten wir nach wie vor der Natur mehr zu, als sie zu regenerieren imstande ist, wir verbrauchen die scheinbar freien Güter, Luft, Wasser, Boden, wir beuten erschöpfbare Rohstoffe und Energieträger aus.

Sie kennen das alles, sie kennen es viel konkreter aus den täglichen Zeitungsmeldungen, Sie sind selbst damit in ihrer beruflichen Tätigkeit konfrontiert, ich brauche das daher nicht näher auszuführen. Ich möchte nur an einem Beispiel vielleicht doch die Dramatik der Entwicklung ins Bewußtsein rufen. Das Beispiel ist das Waldsterben. Vor sechs Jahren war diese Problematik in der österreichischen Öffentlichkeit praktisch unbekannt. Vor etwa 5 1/2 Jahren habe ich ein Pressegespräch veranstaltet mit einem prominenten Politiker, unter besten Voraussetzungen, ein entsprechendes Medienecho zu erreichen. Dieses Echo ist aber fast ganz ausgeblieben. Das Bewußtsein war fast gleich null. Heute wird sehr viel über das Waldsterben geschrieben. Heute stirbt aber dennoch, das müssen wir zur Kenntnis nehmen, der Wald unvermindert weiter und die Schäden, die Schadensschätzungen nehmen rapide zu. Es ist dabei ganz egal, ob Sie etwa die Schädigungsziffern des früheren Landwirtschaftsministers nehmen, die immer eher an der unteren Grenze lagen, oder von umweltschutzorientierten Professoren, etwa der Hochschule für Bodenkultur, die wahrscheinlich eher die obere

- 27 -

Grenze darstellen. Beide Schranken haben sich in in diesen fünf Jahren etwa verzwanzigfacht oder verdreißigfacht. D.h. also - da werden Sie mir sicher zustimmen - höchster Alarm ist gerechtfertigt. Wir sollten alle Instrumente ausschöpfen, um zu Fortschritten und nicht nur im Bereich des Waldsterbens, sondern generell zu Fortschritten der Umweltpolitik zu kommen.

Aber es ist doch bisher schon viel geschehen. Wir haben seit längerer Zeit ein Umweltministerium, ein Umweltbundesamt, wir haben ein Bundesinstitut für Gesundheitswesen mit einer Umwelta Abteilung, wir haben je nach Zählweise 200 - 500 Gesetze, die umweltrelevant sind, wir geben jährlich, heißt es, -zig Milliarden für den Umweltschutz aus, (es sind tatsächlich -zig, nämlich ungefähr zwan-zig Milliarden (1,3 Prozent des BIP)) und dennoch sind die Zukunftserwartungen düster. Nicht nur die Erwartungen irgendwelcher immer noch als Spintisierer bezeichneter Umweltschützer, nein auch hochoffizielle. Dem Energiekonzept der Bundesregierung können sie z.B. entnehmen, daß abgesehen von der Schwefelreduktion die Erwartungen hinsichtlich der Emissionsentwicklung der Luftschadstoffe eher skeptisch sind, Stagnation bis leichtes Ansteigen wird z.B. für Stickoxide prophezeit.

Was steckt dahinter? Durchleuchten wir bitte kurz gemeinsam das Instrumentarium, das grundsätzlich für die Umweltpolitik zur Verfügung steht:

Instrumente der Umweltpolitik

Information:

Ich möchte den ersten Bereich übertiteln mit "Information", darunter aber nicht nur Wissensvermittlung verstehen, sondern Beratung, Öffentlichkeitsarbeit, wichtig auch die Erleichterung des Behördenzugangs, Bewußtseinsweckung natürlich. Hier liegt sicherlich vieles im Argen,

- 28 -

vieles ist verbesserungswürdig. Wir sind uns aber sicher einig darüber, daß der Effekt solcher Maßnahmen allein nicht den Erfolg bringen kann, den die Natur, die Umwelt braucht, um sich zu erholen oder um in Ordnung zu bleiben. Wenn man durch Öffentlichkeitsarbeit, durch Werbung 10 - 20 Prozent der Bevölkerung zu einem bestimmten Verhalten bringt, dann würde ich das schon als einen durchaus guten Erfolg sehen. Die Natur aber braucht 80, 90 Prozent! Wir müssen uns daher nach anderen Instrumenten zusätzlich umsehen.

Recht:

Der nächste Bereich wurde schon mehrfach angesprochen, es ist das Recht: Gebote, Verbote, regulative Eingriffe. Ich habe schon gesagt, es gibt bis zu 500 Gesetze, die als umweltrelevant eingestuft werden können. Nur sind dabei 2 Punkte zu beobachten, die offenbar die Wirksamkeit bisher verhindert oder herabgemindert haben. Der eine ist, daß "umweltrelevant" nicht "umweltgerecht" heißt, daß also durch solche Gesetze noch lange nicht der Schutz der Umwelt nach aktuellen Gesichtspunkten (Stand der Technik etc.) gewährleistet wird. Ein Beispiel: Seit 1983 befindet sich im Bundesstraßengesetz eine Passage, in der eine Umweltverträglichkeitsprüfung verlangt wird, allerdings ohne daß in irgendeiner Weise spezifiziert wäre, wie sie durchzuführen ist. Daher ist es fraglich, wie weit hier der Umwelt denn tatsächlich im wünschenswerten Ausmaß gedient ist. Ähnliche Beispiele kennen Sie sicherlich zur Genüge. Das zweite Hindernis ist das, was man fein unter Vollzugsdefizit zusammenfaßt: Alle schauen weg, und alles bleibt im wesentlichen so wie bisher.

Grundsätzlich könnte durch ein rechtliches Instrumentarium im Sinne von Geboten und Verboten sicher die Effizienz weg von den 10, 20 % des Informationsbereichs und hin zu vielleicht 80, 90 oder über 90 % kommen, eben im Sinne eines umfassenden Umweltschutzes. Bezüglich der Praxis möchte ich nur ein Fragezeichen machen, und die Beurteilung

- 29 -

Ihnen persönlich überlassen. Jedenfalls sind wir weit von den erstrebenswerten und erforderlichen 90 % entfernt.

Geld

Wir kommen somit zum 3. Bereich, zum eigentlichen Thema der Tagung, übergetitelt: Geld, Finanzen. Wir haben schon gehört, daß Umwelt derzeit als praktisch freies Gut existiert, und daß der Marktmechanismus, so wie er sich heute in Österreich präsentiert, ganz sicher überfordert ist, wenn man von ihm die Realisierung von Umweltzielen verlangt. Ich möchte mit meiner Kritik noch einen Schritt weitergehen: Es werden vielfach sogar die verkehrten Signale gesetzt. Beide Minister haben die Wichtigkeit des Verursacherprinzips und des Vorsorgeprinzips, also der Schadensvermeidung im vorhinein, für die Umweltpolitik unterstrichen. Es ist das etwas, was auch in der Literatur, in Fachdiskussionen ganz sicherlich unbestritten ist und in mehreren wissenschaftlichen Studien in Österreich untermauert wurde.

Gerade in Österreich hat aber die Anwendung des Gemeinlastprinzips dazu geführt, daß z.B. unter dem Titel "Umweltschutz" auch Kapazitätsausweitungen in der Grundstoffindustrie, etwa im Bereich "Papier und Zellstoff" erfolgten. Da hat zum Beispiel eine Studie des Wirtschaftsforschungsinstituts die volkswirtschaftliche Wirkung der Umweltmaßnahmen der Bundesregierung untersucht und dabei gefunden, daß etwa 12 % der Gesamtinvestitionen, die im Untersuchungszeitraum im Bereich Papier und Zellstoff getätigt werden, aus dem Wasserwirtschaftsfonds finanziert wurden. Ähnliche Beispiele zählt auch Professor Schleicher in der Studie "Umweltschutz und Marktwirtschaft" der Politischen Akademie auf.

Das ist das eine. Es geht aber noch weiter. Es stehen oft die finanziellen Signale im Widerspruch zu den Geboten, die bereits erlassen wurden. Ich möchte da die zum Teil zurecht sehr positiv beurteilte

- 30 -

Katalysatorlösung für Österreich anführen. Jeder von uns war sicherlich schon mit Werbung konfrontiert nach dem Motto "Kaufen Sie noch schnell ein katfreies billiges Auto". D.h.: Eine Verpflichtung, die Umwelttechnik zu benützen, steht bevor und der Preis setzt das gegen-
teilige Signal. Der Paulus, der nolens volens durch das Gebot bekehrte Autofahrer, der zahlt, und der Saulus, der das "Glück" hatte, noch nicht unter die neue Regelung zu fallen, der Saulus darf billig weiter stinken. Hier gibt es gegenläufige Signale, Signale die nicht im Sinne des Umweltschutzes wirken.

Skizze einiger Merkmale des Steuersystems

Faktor Arbeit stark belastet

Steuern und Abgaben dienen derzeit eher fiskalpolitischen Aspekten. Sie steuern nicht, sie steuern zumindest nicht im Sinne der Umweltanliegen. Die Belastung ist heute konzentriert auf den Faktor Arbeit. Wenn Sie die Steuern im weitesten Sinne - also inklusive Sozialversicherungsabgaben - heranziehen, etwas über 600 Milliarden Schilling pro Jahr, dann sind davon etwas über 175 Milliarden Schilling Sozialversicherungsabgaben, 125 Milliarden Schilling Lohn- und Einkommenssteuern, 125 Milliarden Schilling Mehrwertsteuern.

Die klassischen Bemessungsgrundlagen sind also zu stark auf eine Besteuerung der Arbeit orientiert. Sie sind überdies nicht mehr er-
giebig. Ich nehme an, darüber kann der Finanzminister mehrere traurige Lieder singen. Es ist aber nicht im Sinne der angekündigten Steuerreform, jetzt die Steuerschraube weiter zu drehen. Das wäre sicher kontraproduktiv.

Das Signal, das davon ausgeht, führt zur Wegrationalisierung der Arbeit. Umgekehrt, aus der Sicht des Umweltschützers gesagt: Der Verzicht, die externen Effekte zu bewerten und betriebswirtschaftlich

- 31 -

relevant zu machen bedeutet, daß falsche Signale gesetzt werden, daß Schäden, wenn nicht ausgelöst, so doch auch nicht verhindert werden und daß auf der anderen Seite das Geld für Umweltreparaturen fehlt.

Umweltausgaben zu niedrig

Das Wirtschaftsforschungsinstitut beziffert etwa das Erfordernis an Umweltausgaben doppelt so hoch wie die derzeitigen Ausgaben. Dabei ist überdies zu bezweifeln, daß die derzeitigen Ausgaben tatsächlich jeweils dem Umweltschutz dienen, tatsächlich an der optimalen Stelle greifen. Die Schere zwischen Schaden und Sanierung klappt deshalb immer weiter auseinander.

"Steuerbefreiung" der Umweltbelastung

Der Verzicht auf Umweltabgaben im weitesten Sinne bedeutet nicht nur einen Verzicht auf Reparaturmittel, auf dringend notwendige Sanierungsmaßnahmen oder deren Finanzierung. Es ist noch schlimmer: Er bedeutet eine Steuerbefreiung der Umweltzerstörung. Ich glaube daher, daß eine Steuerreform, eine Reform der Lohn- und Einkommenssteuer ganz sicher nicht am Umweltgedanken vorbeigehen kann, daß sie unbedingt Umweltziele berücksichtigen muß. Wenn ich vorhin vom Signal gesprochen habe, das diese Veranstaltung und der prominente Veranstalter geben, dann heißt solche Signale setzen aber auch, Verantwortung wahrnehmen und nicht das Tagungsbuch oder die Saaltür am Ende des Tages zuzuschlagen und so weiterzutun, wie bisher. Die Türe zumachen, ja - aber nicht, ohne Instrumente der Umweltpolitik zu installieren.

Lösungsansatz

Bezüglich der Lösungsansätze im finanziellen Bereich ist es sicherlich nicht so, daß eine Umweltabgabe die ideale Lösung für alle dringenden Umweltprobleme darstellt. Ich glaube, wir müssen uns von der Vision

- 32 -

verabschieden, es gäbe eine solche Patentlösung. Kollege Glatz hat dazu einige Beispiele gebracht: Schöne theoretische Konzepte, die dann in der Praxis aber eben nicht so greifen können, wie sie erdacht wurden. Wir müssen uns von dieser Vorstellung der Patentlösungen entfernen, das Schlagwort des vernetzten Systems Umwelt bedingt das, oder besser: sein konkreter Hintergrund, nämlich die tatsächlich vielfältigen und komplexen Zusammenhänge unserer Lebensbereiche. Diese wiederum bedingen ein komplexes Lösungsinstrumentarium, viele Maßnahmen und eine optimierte Kombination aller verfügbaren Instrumentarien der (Umwelt-)Politik (s.o.).

Die Kette unserer wirtschaftlichen Aktivitäten, von der Entnahme von Rohstoffen und Energie aus der Natur über die Produktion von Grundstoffen, Konsumgütern, dem Verbrauch bis zu den Abfallemissionen (auch wieder im weitesten Sinne, also inklusive Emissionen in Luft und Wasser verstanden), bietet hierfür mehrere Ansatzpunkte. Wenn wir zunächst an das Vermeidungs- und Vorsorgeprinzip denken, drängt sich der Ansatz auf, den Durchfluß an Energie und Materie überhaupt zu reduzieren. Das wird zu Primärenergieabgaben und Rohstoffabgaben führen. Ich komme darauf später zu sprechen. Der zweite Bereich soll den Produktionsprozeß beeinflussen, etwa durch Emissionsabgaben oder flexiblere Modelle, wie sie zur Diskussion stehen und der dritte Bereich das Endprodukt betreffen, etwa im Wege der Produktbesteuerung.

Sie wissen alle, es gibt dabei eine Reihe von Problemen: Die Definition der Bemessungsgrundlage, dann die Festsetzung der Höhe, die Administrierbarkeit all dieser Abgaben.

Das Modell der Österreichischen Gesellschaft für Ökologie für eine Primärenergieabgabe

Wir haben uns in der Österreichischen Gesellschaft für Ökologie bei der Erstellung einer Studie über eine Primärenergieabgabe für eine

- 33 -

pragmatische Vorgangsweise entschieden. Zunächst diskutierten wir das Ziel "Was soll erreicht werden?" und versuchten dann, die Abgabenhöhe nach Plausibilitätsannahmen festzusetzen. Es wird nämlich sicherlich nicht möglich sein, alle externen Effekte, und generell die Folgen aller Effekte, die dann später bei Produktion, Konsum und Entsorgung noch passieren werden, im vorhinein abzuschätzen, zu bewerten und differenziert in einer Abgabe auf Primärenergie zusammenzufassen.

Das Ziel, das wir uns gesetzt haben, ist vielmehr, den Durchfluß an Energie, den Energieverbrauch zu vermindern und damit zur Ressourcenschonung beizutragen, effiziente Energienutzung zu fördern oder Verschwendung zu vermeiden, also Vorsorge zu betreiben, den Schaden eben von vorneherein zu vermeiden. Warum Primärenergie? Weil wir sehen, daß fast alle Umweltschädigungen mit Energieumsätzen zu tun haben und daher dieser Ansatz von vorneherein viele Probleme lindern könnte.

Die zweite Frage war: "Was machen wir dann mit dem Ertrag dieser Abgabe?"

Einerseits kann man damit sicherlich die Finanzierung von Umweltausgaben betreiben.

Andererseits entspricht es auch wichtigen Zielen, die wir heute schon gehört haben, den Faktor Arbeit dadurch steuerlich zu entlasten.

Modelle, die in Österreich für eine solche Abgabe diskutiert wurden seinen ganz kurz angesprochen. Es gab den sog. Kreuzerkreuzer, das war eine auf einen Rohstoff eingeschränkte Abgabe, nämlich auf das Rohöl, die bei ihrer Einführung preisgebunden gewesen wäre. Sie sollte den Treibstoffpreis stabil halten und so der Ölschwemme entgegenwirken und einen Verbrauchsanstieg verhindern. Es gab dann auch im Rahmen des Ministeriums Überlegungen, die allerdings rein fiskalischer Art waren und von der Größenordnung her sicher nicht in der Lage gewesen wären,

- 34 -

Lenkungseffekte zu erzielen. Schließlich gab es das Modell von Aubauer und Bruckmann, auf dem wir in unserer Studie aufbauen wollen, weil es den umfassendsten Ansatz in Form einer echten Primärenergieabgabe aufweist.

Im Ausland existieren auch einige Modelle dieser Art. Insbesondere gibt es ganz erstaunlich hohe Energieabgaben in Dänemark, was dort nicht nur zu einer Änderung der Verbrauchsstruktur, sondern auch zu internationalem Wettbewerbsvorteil einfach dadurch geführt hat, daß know how zur effizienten Energienutzung und Nutzung erneuerbarer Energieträger entwickelt wurde, das dann mit Erfolg anderen angeboten werden konnte.

Zurück aber zu unserem Modell:

Bemessungsgrundlage soll nicht der Preis sein, sondern Energieinhalt, die Menge also. Wir wollen damit unabhängiger werden gegenüber von außen induzierten Preisänderungen bzw. diese etwas nivellieren.

Die Ausnahmen, die wir gesetzt haben, orientieren sich daran, was wir im Zusammenhang mit energiepolitischen Zielen für Österreich für sinnvoll halten.

1. Eine Freistellung heimischer erneuerbarer Energieträger. Dabei diskutieren wir, die Wasserkraft auszunehmen, weil ihr Ausbaugrad bereits ein sehr hoher ist und daher mit weiteren Ausbauten jedenfalls aufgrund des Landschaftsverbrauches und der Eingriffe in den Wasserhaushalt Umweltprobleme entstehen.

Die 2. große Ausnahme soll ein Problem lindern helfen, das heute auch vom Herrn Finanzminister angesprochen wurde, nämlich ein soziales Problem: Wenn wir eine Energieabgabe in der Höhe haben, daß sie einen Anreiz zur Durchführung von Energiesparmaßnahmen bringt, dann wird

- 35 -

Energie so teuer, daß für viele Haushalte Probleme entstehen. Wir haben daher gemeint, man müßte einen Grundbedarf eines Haushaltes in Abhängigkeit von der Personenzahl definieren, der steuerfrei zu stellen wäre.

Die Steuerzahler sind nur wenige. Damit ist eine Primärenergieabgabe einfach administrierbar. Es kommen nur wenige Steuerzahler in Betracht, Importeure und jene Betriebe, die im Inland erschöpfbare Energieträger gewinnen, d.s. wie Sie wissen, nur wenige und größtenteils im Eigentum der öffentlichen Hand stehende Betriebe. Der Vorbehalt der mangelnden Administrierbarkeit würde also bei einer Primärenergieabgabe sicherlich wegfallen.

Unser Modell sieht eine stufenweise Einführung dieser Abgabe vor, so daß eine gewisse Vorsehbarkeit gegeben ist. Es liegt dies außerdem deshalb nahe, weil sich zeigt, daß die Preiselastizitäten durchaus langfristig zu sehen sind.

Ich komme jetzt zum entscheidenden Punkt, nämlich zur Festsetzung der Höhe dieser Abgabe. Es wäre sinnlos, beim Ansatz Primärenergie, also am Beginn dieser Wirtschaftskette, alle Folgeeffekte berücksichtigen zu wollen. Es liegt daher nahe, die Menge, den Heizwert des Energieträgers zu besteuern.

Wenn wir uns überlegen, daß damit eine neue Bemessungsgrundlage erschlossen wird, so stellen wir zunächst einmal diese Bemessungsgrundlage in Relation zu dem, was derzeit gegeben ist. Die Steuern im weitesten Sinne machen - wie gesagt - etwa 600 Milliarden Schilling pro Jahr aus. Setzen wir an bei einem prozentuell relativ geringen Wert der neuen Abgabe, etwa bei 5 - 10 % dieses Aufkommens, so würde dies heißen, daß die Energieabgabe eine Größenordnung von 30 - 60 Milliarden Schilling Jahresertrag erreichte.

- 36 -

Wenn man dann Plausibilitätsüberlegungen anstellt, etwa die Erfahrungen des 1. und 2. Erdölschocks heranzieht oder die Beobachtungen langfristiger Preiselastizitäten, wie sie die OECD und auch die Energieagentur angeben, dann würde das heißen, daß durch eine der Abgabe entsprechende Erhöhung der Energiepreise eine Einsparung in der Größenordnung von 10 bis 15 %, natürlich in einem Zeitraum von 10 bis 15 Jahren, induziert würde. Auch das wäre eine technisch realistische und auch ohne weiteres zu erreichende Zielvorgabe.

Umgelegt auf die Kilowattstunde Primärenergie würde diese Abgabe eine Kostenerhöhung um etwa 12 bis 25 Groschen pro kWh bedeuten, bezogen auf die Verbraucherpreise im Durchschnitt eine 20 %ige bis 40 %ige Preiserhöhung. Unserer Meinung nach sollte die Mehrwertsteuer, die jetzt auf Energie eingehoben wird, wegfallen. Dies würde den Jahresertrag um rund 10 Milliarden Schilling reduzieren. Die Freistellung der Haushalte würde sich in einer ähnlichen Größenordnung auswirken. Die Höhe einer solchen Abgabe ist natürlich nicht etwas, was man so nebenbei an einem Donnerstagvormittag vorlegt, diskutiert und beschließt. Es ist schon klar, daß hier noch viele Auswirkungen in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht zu prüfen sind. Ich hoffe, Ihnen in etwa zwei Monaten eine Studie hiezu präsentieren zu können, wo wir die Folgewirkungen detaillierter behandeln. Auf der anderen Seite möchte ich mich nicht nur der Grundsatzaussage des Herrn Finanzministers anschließen, sondern auch einen Artikel in der Neuen Züricher Zeitung von Professor Schwartz über die Primärenergieabgabe zitieren. Sie wissen, in der Schweiz gibt es ein Vernehmlassungsverfahren mit einer Variante für die Abgabenhöhe von 4 % und einer Variante von 10 % des heutigen Preises. Die Annahme der Österreichischen Gesellschaft für Ökologie liegt also beim gut Doppelten bis Vierfachen des höheren Wertes. Professor Schwarz hat nun gemeint, daß die Abgabe den gewünschten Lenkungseffekt nicht erzielen kann, wenn sie nicht wesentlich höher ist als diese 10 %, die offenbar aus Gründen der politischen Durchsetzbarkeit gewählt wurden. Darunter ist die Abgabe

- 37 -

eben ein Instrument der Finanzierung, ein sehr schönes Körpergeld für den Finanzminister, aber der energiepolitische, und damit auch der umweltpolitische Effekt wäre nicht gegeben.

Ich möchte vielleicht noch einmal einige Vorteile unseres Vorschlages zusammenfassen:

- o Der erste ist die Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips durch den Ansatz bei der Primärenergie und bei ihrem Wärmeinhalt.
- o Der zweite ist der Anreiz zum Energiesparen, der allerdings nur dann durchschlagen wird, wenn die Abgabe eine entsprechende Höhe hat.
- o Der dritte ist die leichte Administrierbarkeit.
- o Der vierte ist der dadurch gewonnene Budgetspielraum, der z.B. zur Entlastung des Faktors Arbeit im Wege einer Lohn- und Einkommenssteuerreform, aber natürlich auch im Wege einer Reduktion der lohnabhängigen Ausgaben der Betriebe erfolgen sollte.
- o Der fünfte ist die Entlastung der Umwelt, die damit verbunden ist.
- o Der sechste ist der Anreiz zur Substitution erschöpfbarer Energieträger durch heimische erneuerbare, wobei sicherlich vom Potential her die Biomasse die größte Rolle spielen kann.

Ich möchte am Schluß noch zwei Punkte einfügen, die generell für Abgabenlösungen sprechen. Das eine ist, daß durch den technischen Fortschritt die Grenzkosten der Verbesserung sinken, sodaß bei einer Abgabenlösung ein Anreiz besteht, vorgegebene Grenzwerte zu unterschreiten. Das zweite ist, daß durch eine solche Abgabenlösung mit volkswirtschaftlich minimierten Kosten optimale Umwelteffekte erzielt werden können.

- 38 -

Natürlich gibt es eine Reihe von Problemen, die mit der Einführung einer solchen Primärenergieabgabe verbunden wären. Ich habe versucht, zumindest ganz kurz und cursorisch das Sozialproblem, das mir besonders am Herzen liegt, zumindest zu streifen. Wir hoffen einerseits durch Beiträge wie diesen hier, Überlegungen auf Bundesebene auslösen oder verstärken zu können, die in Richtung einer solchen Abgabe gehen, andererseits natürlich aus der Diskussion viele Anregungen für das endgültige Modell und die Ausgestaltung dieser Studie der österreichischen Gesellschaft für Ökologie zu bekommen.

Zusammenfassen möchte ich, daß Umweltabgaben ganz generell nicht (wie der Titel des Referates unterstellt) als Ideallösung dringender Umweltprobleme gesehen werden können. Sie sind aber ein ganz eminent wichtiger Beitrag, der die richtigen marktwirtschaftlichen Signale setzt. Deshalb glaube ich,

- daß keine Steuerreform ohne Berücksichtigung ökologischer Ziele in Österreich mehr möglich sein sollte,
- daß die Vorbereitung dafür interdisziplinär, also nicht nur durch Steuerfachleute, sondern unter Beiziehung von Umweltwissenschaftlern, die sich mit dieser Problematik befaßt haben, erfolgen sollte.

Und ich möchte noch einmal an die Politiker einen Appell richten: Sie erreichen vier Ziele mit solchen Abgabenlösungen:

- Sie können die Minderung des Materie- und Energiedurchflusses erreichen, damit
- eine Reduktion der Umweltbelastung,
- eine Reduktion der Belastung des Faktors Arbeit und

- 39 -

- sie können natürlich damit eine neue, noch nicht ausgeschöpfte, nicht überlastete, ergiebige Bemessungsgrundlage schaffen.

Wenn Sie berücksichtigen, was die Meinungsforscher sagen, was in den Zeitungen steht und was Sie im täglichen Gespräch hören, so können Sie annehmen, daß Sie zu den ersten drei Zielen ganz sicher eine hohe Zustimmung der Bevölkerung finden können. Das vierte Ziel, die neue Bemessungsgrundlage können Sie, wenn überhaupt, dann sicher nur gemeinsam mit Vorhaben einer so hohen Akzeptanz durchsetzen. Ich möchte Sie deshalb einladen, diese Chance der Einführung von Umweltabgaben, speziell einer Primärenergieabgabe für Österreich, auch tatsächlich und bald nutzen. Die Quasi-Steuerbefreiung des Ressourcenverbrauchs und der Umweltbelastung muß beendet werden!

- 40 -

Dipl.Vw. Wilhelm KRONER

Direktor der Tiroler Magnesit Aktiengesellschaft

DIE BETRIEBSWIRTSCHAFTLICHE LOGIK

PRAKTISCHE BEISPIELE AUS DER SICHT VON UNTERNEHMERN

Die Tiroler Magnesit AG, eine 100 %ige Tochter der Radex Austria AG für feuerfeste Erzeugnisse in Radenthein ist ein Unternehmen der Radex Heraklith Industriebeteiligung AG Wien. Die Gesellschaft befaßt sich mit der Produktion von Magnesitsinter, der als Halbfabrikat für die Weiterverarbeitung zu geformten und ungeformten Produkten in der Feuerfestindustrie benötigt wird. Diese wiederum werden zur Auskleidung von Hochtemperatur-, Schmelz- und Brennaggregaten vorwiegend in der Stahlindustrie, der Buntmetallindustrie, der Glas-, der Zement- und der chemischen Industrie benötigt. Ein weiteres Produkt ist der Magnesitkauster, der bei der Futter- und Düngemittelerzeugung eingesetzt wird.

Der Umsatz betrug 1986 340 Millionen Schilling, der Exportanteil ca. 95 Prozent. Wir beschäftigen 205 Mitarbeiter, davon 10 Prozent als Lehrlinge. Das Grundkapital beträgt 150 Millionen Schilling.

Wegen der Nähe zur Magnesitlagerstätte wurde Hochfilzen als Standort für die Hüttenanlagen gewählt. Da es sich um eine unberührte Almregion handelte, wo zum damaligen Zeitpunkt im weiten Umkreis keine Industrie anzutreffen war, wurden zeitgerecht vor der Inbetriebnahme im Jahre 1960 bereits 1958 von der Geschäftsleitung in Absprache mit den Forstbehörden und der Forstlichen Bundesversuchsanstalt Mariabrunn, Bestandsaufnahmen im Bereich der Land- und Forstwirtschaft in Auftrag gegeben. Dieses Beweissicherungsverfahren sollte als wissenschaftliche Basis für die im Laufe der Jahre eventuell entstehenden Auswirkungen des Hüttenbetriebes, insbesondere auf den Wald, gelten. So wurden

- 41 -

unter anderem Dauerversuchsflächen eingerichtet und die Grundbelastung an SO_2 und MgO bestimmt. Über Wunsch der Forstbehörden wurde mit den laufenden Erhebungen der Waldschäden und der Koordination aller Untersuchungen ebenfalls die forstliche Bundesversuchsanstalt Mariabrunn betraut.

Da durch den Produktionsprozeß, vor allem dem Brennvorgang, mit Staubemissionen gerechnet werden mußte, waren wir von Anfang bemüht, durch den Einbau von Entstaubungsanlagen und der Errichtung eines über 100 m hohen Kamins, die Immissionsbelastung möglichst gering zu halten.

Die Entstaubungsanlagen der ersten Generation arbeiteten trotz äußerster Bemühungen nicht zufriedenstellend und es traten in den ersten Jahren durch MgO -Staub-Immissionen arge Beeinträchtigungen in Land- und Forstwirtschaft auf. Ein 1965 von der Bundesversuchsanstalt erstelltes Gutachten für die Periode 1960 - 1964 wies bereits ein betroffenes Gebiet von ca. 2.500 ha aus, wovon ca. 1.100 ha auf Wald entfielen. Im Bemühen, die Immissionsbelastung durch Staub zu verringern, wurde eine 2. Generation von Entstaubungsanlagen, nämlich Elektrofilter, eingebaut, mit denen eine merkliche Verringerung des Staubausstosses erreicht werden konnte. Die Investitionskosten für beide Entstaubungsanlagen beliefen sich auf ca. 47 Millionen Schilling. Erst zu diesem Zeitpunkt wurden die Auswirkungen der Schwefeldioxidimmissionen sichtbar und erkannt, da die teilweise Neutralisierung des Schwefeldioxids durch den Magnesiumoxidstaub weggefallen war.

Das Gutachten über die Periode 1965 - 1969 wies eine erweiterte Rauchschadenszone von ca. 5.000 ha aus, wovon ca. 2.300 ha auf Wald entfielen und erreichte damit seine größte Ausdehnung. Der Schwefel wurde im Wege des als Brennstoff eingesetzten Heizöls schwer, Verbrauch ca. 20.000 Tonnen pro Jahr, und des eingesetzten Bindemittels eingebracht. Als eindeutiger Alleinverursacher war es unser vorrangiges Ziel, auch

- 42 -

die Immissionsbelastungen durch SO_2 herabzusetzen und damit die Wald-erhaltung zu sichern. Wir mußten jedoch feststellen, daß die einschlägige Industrie zu diesem Zeitpunkt noch keine großtechnischen Anlagen mit befriedigendem Wirkungsgrad für die Reduktion der SO_2 -Emissionen anbieten konnte. So entschlossen wir uns zu eigenen Versuchen in Zusammenarbeit mit einer Maschinenbaufirma und diesen mehrjährigen Bemühungen war auch Erfolg beschieden.

So konnte 1973 mit dem Bau der 1. Stufe einer von der TIMAG in Zusammenarbeit mit der konzerneigenen Engineeringfirma, Refractories Consulting & Engineering GmbH weiterentwickelten Gaswaschanlage begonnen, 1975 mit der 2. und 3. Ausbaustufe fortgesetzt und 1984 mit der 4. Ausbaustufe abgeschlossen werden. Damit konnte seit 1975 bei der SO_2 -Reinigung ein Wirkungsgrad von ca. 99 Prozent und bei der MgO -Staubabscheidung ein solcher von ca. 98 Prozent erreicht werden. Der bisherige SO_2 -Ausstoß von ca. 2.000 Tonnen im Jahr konnte auf ca. 20 Tonnen und die Staubemissionen von ca. 2.500 Tonnen auf ca. 50 Tonnen pro Jahr herabgesetzt werden.

Ab 1975 sind laut Gutachten der Forstlichen Bundesversuchsanstalt keine neuen Waldschäden mehr aufgetreten. Das Rauchschadensgebiet hat sich laufend zurückgebildet, wobei sich auch schwergeschädigte Waldgebiete wieder revitalisiert haben. Die SO_2 -Immissionsbelastung hat sich laut Aussage der Landesforstdirektion auf ein forstlich tragbares Maß verringert und die Schadstoffwerte bleiben unter den in der 2. Verordnung gegen forstschädliche Luftverunreinigungen festgelegten Grenzwerten. Über Vorschlag der Forstlichen Bundesversuchsanstalt und im Einvernehmen mit der Landesforstdirektion und den geschädigten Waldeigentümern konnte 1986 eine endgültige Abgeltung in Höhe von 1,17 Millionen Schilling vereinbart werden. Insgesamt wurden im Zeitraum 1960 - 1986 ca. 18,7 Millionen Schilling für land- und forstwirtschaftliche Schäden bezahlt.

- 43 -

Die Errichtung der 1. - 3. Ausbaustufe erforderte einen Investitionsaufwand von ca. 15 Millionen Schilling und die 4. Ausbaustufe ca. 5,6 Millionen Schilling, die vom Umweltfonds gefördert wurde. Die laufenden Betriebskosten der Gaswaschanlage belaufen sich auf ca. 7 Millionen Schilling und bestehen mehrheitlich aus Stromkosten und Reagenzaufwand. Für die ersten drei Stufen der Gaswaschanlage haben wir Sonderabschreibung in Anspruch genommen, für die 4. Stufe und für weitere Investitionen (Anlagenentstaubung - Ersatz von Schlauch- und Flächenfilter gegen Jet-Hochleistungsschlauchfilter) zur Luftreinhaltung im Ausmaß von ca. 10 Millionen Schilling, wovon 2,2 Millionen Schilling vom Umweltfonds gefördert wurden, die 12 %ige Investitionsprämie. Insgesamt wurden also für Umweltschutzinvestitionen für Luftreinhaltungsmaßnahmen von der TIMAG bisher ca. 78 Millionen Schilling aufgewendet.

Nun zum betriebswirtschaftlichen Aspekt:

Die Investitionen für die ersten drei Stufen der Gaswaschanlage hatten vordergründig nur die Zielsetzung, eine deutliche Verringerung der Staub- und insbesondere der SO₂-Emissionen zu erreichen, damit die Immissionsbelastungen auf die Umwelt, insbesondere auf den Wald, minimiert werden können.

Man war sich bewußt, daß zwar die Energiekosten durch den höheren Stromverbrauch steigen würden, aber andererseits die Reparaturkosten durch Ausscheiden der stark reparaturanfälligen Elektrofilter eher verringern würden. Die Wirtschaftlichkeitsrechnung selbst umfaßte als Einsparung lediglich den stufenweisen Wegfall der Entschädigungszahlungen, die mit 1,4 Millionen Schilling im Jahr 1974 den höchsten Wert aufwiesen, und die Rückgewinnung des hochwertigen MgO-Staubes in den Produktionsprozeß. Die Verwendung der anfallenden Waschtrübe als Bindemittel im Recyclingverfahren brachte bei Kostengleichheit mit dem eingesetzten Bindemittel, Sulfitablauge, eher nur einen Entsorgungs- und einen Liquiditätsvorteil.

- 44 -

Aufgrund der praktischen Erkenntnisse, die zwischen der Inbetriebnahme der 3. Stufe 1975 und dem Bau der 4. Stufe 1984 gewonnen werden konnten, zeigte sich, daß durch die getätigten Umweltinvestitionen für die Luftreinhaltung ein beträchtlicher Zusatznutzen in Form von Umwegrentabilität eingetreten war, was durch die laufenden Kontrollmessungen der Landesforstdirektion belegt wird.

- 45 -

Dr. Klaus WOLTRON
Generaldirektor der SGP

"UMWELTSCHUTZINVESTITIONEN AM BEISPIEL DER SGP

Ich möchte Ihnen zunächst kurz schildern, aus welcher Position ich meine ganz allgemein gehaltenen Betrachtungen vortragen möchte. Meine Firma hat in den letzten Jahren in Österreich einen beträchtlichen Teil der großen und mittelgroßen umwelttechnischen Projekte durchgeführt.

Wir haben die Rauchgasreinigung in Dürnröhr gebaut.

Wir haben für die ÖMV die große Entschwefelungsanlage, die fast eine 3/4 Milliarden Schilling gekostet hat, gebaut.

Wir haben sehr viel für die Heizbetriebe Wien gebaut.

Wir haben gemeinsam mit Japanern und Schweden in der Steiermark eine Katalysatorproduktion aufgezogen.

Wir haben die Katalysatoranlage in Mellach errichtet und wir bauen derzeit die Katalysatoranlagen für die beiden Wiener Kraftwerke Donau-
stadt und Leopoldau.

Wir haben die Wirbelschichtanlagen in Bruck und Pitten gebaut.

Wir haben zahlreiche umwelttechnische Forschungsprojekte laufen.

Ich kann nur unterstreichen, was Herr Dr. Kroner gesagt hat: Man würde sicher einen großen Fehler machen, wenn man alle mit dem Umweltschutz zusammenhängenden Probleme, die Finanzierung, die Förderungssysteme

- 46 -

und die Gesamtbetrachtung in betriebs- und volkswirtschaftlicher Hinsicht - über einen Kamm scheren würde. Was für den einen gut ist, kann für den anderen sehr schlecht sein, und umgekehrt.

Kurz einige Beispiele: Bei den Großkraftwerken - es sind ja auch Herren der Elektrizitätswirtschaft, meine wichtigsten Kunden, im Auditorium - rechnet sich eine Entschwefelungs- oder Entstickungsanlage per se nicht, sondern sie ist nur eine Quelle erheblicher Kosten. Sie amortisiert sich meines Erachtens jedoch durch die Vermeidung von langfristigen Schäden in der Forstwirtschaft um ein Vielfaches. In diesem Fall bezahlt also ein Unternehmen dafür, daß viele andere den Nutzen lukrieren.

Bei Wirbelschichtanlagen wiederum ergibt sich eine völlig andere Problemkonfiguration. Deren Rationalisierungseffekt ist, natürlich in Abhängigkeit von der Preissituation für Primärenergien und von der speziellen Situation des Unternehmens, an sich schon sehr beträchtlich. Manche rechnen sich per se, d.h. der Umweltschutzeffekt ist sozusagen ein positives Abfallprodukt einer betriebswirtschaftlich interessanten Investition. In den meisten Fällen wird ein solches Projekt allerdings erst durch indirekte oder direkte Förderungen betriebswirtschaftlich rentabel.

Der dritte Fall, auf den ich eingehen möchte, sind kommunale Entsorgungsanlagen. Hier muß erneut von einer völlig anderen Situation ausgegangen werden. Ein Beispiel sind die Entsorgungsbetriebe Simmering: Für die Rauchgasreinigungsanlage und für die Entsorgung der Schlämme wurde die gewaltige Investitionssumme in der Größenordnung von 1 1/2 bis 2 Milliarden Schilling aufgebracht. Der Investor ist ein kommunaler Betrieb und diese Aufwendungen werden aus dem Budget eines Bundeslandes bezahlt. Die Anlage selbst kommt aber allen Österreichern zugute. Es ist realtiv schwierig und kontroversiell, die Finanzierung einer solchen einmaligen Investition darzustellen.

- 47 -

Ein weiteres Beispiel meines exemplarischen Katalogs sind die Forschungsprojekte im Bereich des technischen Umweltschutzes. Ich möchte dabei die Prophylaxe in den Vordergrund stellen, denn wir sollten ja nicht nur daran denken, Umweltschäden zu reparieren, sondern das technische Know-how entwickeln, um verschiedene Belastungen erst gar nicht entstehen zu lassen.

Wir haben in der SGP in diesem Bereich eine Reihe von Forschungsprojekten laufen. Eines davon ist in den letzten Wochen erfolgreich abgeschlossen worden. Es handelt sich dabei um ein Projekt, welches zum Ziel hat, die bei der Rauchgasreinigung hinter Müllverbrennungsanlagen anfallenden Filterschlämme - den berüchtigten Filterkuchen - weitestgehend zu reduzieren. Es ist uns gelungen, ein Verfahren, das sogenannte Multi-Recyclo-Verfahren, zu entwickeln, durch das die Menge des Filterkuchens gegenüber herkömmlichen Verfahren um ca. 90 % reduziert werden kann. Dieses Verfahren wird auch beträchtliche ökonomische Konsequenzen nach sich ziehen.

Die Aufwendungen für diese Entwicklung, die wir mit in- und ausländischen Partnern betrieben haben, sind allerdings enorm. Sie liegen in der Größenordnung von über 10 Millionen Schilling. Erst dann, wenn man mit einem solchen Projekt erfolgreich ist, hat man die Chance, dieses Geld wieder zurückzuverdienen. In diesem Zusammenhang möchte ich auch darauf hinweisen, daß die öffentlichen Förderungsmittel, die man dafür erhält, überhaupt nicht in Relation zu den gigantischen Investitionen stehen, die man tätigen muß, um schon entstandene Schäden wiedergutzumachen. Diese Thematik müßte sehr viel mehr als bisher überlegt werden.

Als Resultat dieser Betrachtung möchte ich folgendes festhalten: Wir haben eine äußerst heterogene Situation und es kann meiner Meinung nach keine Patentlösungen für die Förderungssysteme oder für die

- 48 -

Hilfen zugunsten umweltverbessernder Investitionen geben. Ich glaube, wir sollten uns noch stärker bewußt machen, daß eine Grundphilosophie entwickelt werden muß, die flexible Lösungen für die unterschiedlichen Probleme zuläßt.

Nach einmal zusammenfassend lassen sich ganz groß folgende Projektarten unterscheiden:

Projekte, bei denen die Möglichkeit besteht, die Kosten auf die Preise völlig problemlos oder mit einem nicht zu großen Problemaufwand zu überwälzen. Dann gibt es solche, wo diese Überwälzbarkeit aus Konkurrenzgründen beschränkt ist, also teilmortisierende Projekte. Es gibt aber auch Projekte, bei denen man überhaupt nichts überwälzen kann, z.B. in der Stahlindustrie oder in Branchen, die voll im internationalen Konkurrenzkampf mit Entwicklungsländern stehen. Es gibt weiters selbstrechnende Projekte, also solche, die sich per se selbst tragen. Letztlich gibt es aber auch äußerst komplizierte Integrationsprojekte, also "eingebauter Umweltschutz", der aber zumindest in den ersten Jahren der technologischen Entstehung förderungsabhängig ist. Schließlich stellt sich noch die Frage der Förderung der Prophylaxe. Dieses komplexe Problem scheint mir überhaupt nicht ausreichend diskutiert zu sein. Ich würde mich freuen, wenn wir uns diesem Punkt stärker zuwenden könnten.

Welche übergeordneten Ziele sollte das Förderungssystem und die damit verbundene Mechanik der Mittelaufbringung verfolgen? Ich habe mir, da man sich bekanntlich nicht zuviele Ziele stecken soll, folgende vier aufgeschrieben:

Das oberste Ziel muß auf die nachhaltige, langfristige Reduktion der Schadstoffe und die Einsparung von Energie ausgerichtet sein.

- 49 -

Das zweite Ziel sollte einen starken Impuls in Richtung integrativer Entwicklung beinhalten, also von Technologien, die sich betriebswirtschaftlich soweit wie möglich rechnen und gleichzeitig umweltrelevant sind.

Die Bewältigung der Altlasten nenne ich erst an dritter Stelle, obwohl damit ein riesiger Problembrocken verbunden ist.

Und last but not least, möchte ich die Prophylaxe anführen, die Förderung der Forschung, Entwicklung, Betriebsüberleitung und Dotierung von Technologien, die uns in Zukunft in die Lage versetzen sollen, solche Symposien nicht allzu oft abhalten zu müssen.

Und das alles muß man natürlich unter dem Gesichtspunkt der Beibehaltung internationaler Wettbewerbsfähigkeit durchführen, d.h. mit Augenmaß.

Welche Wertigkeit kann man der direkten und der indirekten Förderung zuordnen? Ich glaube, daß man tendenziell - aufgrund der Förderung des integrativen Weges - eher die indirekten Förderungen bevorzugen sollte, um einen großflächigen Anreiz über Steuerbegünstigungen, Abschreibungsbedingungen usw. zu erzeugen. Nur in Sonderfällen sollte die Direktförderung in den Vordergrund treten, wie z.B. bei Projekten, die einen gewissen Einzigartigkeitscharakter haben, sowie bei zentralen Forschungsprojekten und großen Pilotprojekten. Aber tendenziell bin ich persönlich ein Anhänger der indirekten Förderung, weil dadurch ein unspezifischer Druck in die richtige Richtung erzeugt wird. Selbstverständlich gibt es Projekte, bei denen man die Fördermittel sehr sparsam einsetzen sollte. Das sind solche, bei denen der Betreiber die Möglichkeit hat, ohne nennenswerten Nachteil die Kosten auf die Preise zu überwälzen. Solch Glückliche gibt es ja bekanntlich auch!

- 50 -

Was die Finanzierungsform betrifft, so könnte ich mir vorstellen - obwohl ich selbst Autofahrer bin und hier in ein Wespennest steche - daß man über gewisse Sonderausgaben bei der Mineralölsteuer oder bei anderen Energieträgern relativ hohe Mittel aufbringen könnte, ohne allzugroße Belastungen für die Volkswirtschaft zu erzeugen. Aber diese Frage möchte ich den Experten überlassen.

Zusammenfassend meine ich, daß die Finanzierung von umweltrelevanten Investitionen nur über ein flexibles Mischsystem erfolgen kann, welches auf die völlig unterschiedlichen Charakteristika der einzelnen Projekte Bedacht nimmt. Weiters meine ich, daß man viel stärker darum bemüht sein muß, prophylaktische Projekte zu fördern. Was die Mittelgewichtung betrifft, so sollte man die Entwicklung integrierter Technologien stärker ins Visier nehmen und in der Tendenz die indirekte vor der direkten Förderung bevorzugen, wobei auch hier gilt, daß man das Kind nicht mit dem Bade ausschütten soll.

In der Praxis läßt sich dies aber alles nur umsetzen, wenn sich die Betroffenen - die Partner in der Wirtschaft, die Sozialpartner, die finanzierenden Institute, die Behörden und die zuständigen Politiker - über einen Zielkatalog geeinigt haben. Um sich nicht in Details zu verlieren, sollte zunächst ein allgemein akzeptiertes Grundverständnis herbeigeführt werden, damit man sich im Anschluß daran zielführend über die einzelnen, sehr komplizierten Verwendungs- und Aufbringungsmechanismen verständigen kann.

- 51 -

Dr. Rolf-Ulrich SPRENGER

Leiter der Forschungsgruppe Umweltökonomie des IFO-Instituts für Wirtschaftsforschung, München

INTERNATIONALE ERFAHRUNGEN UND TRENDS

Vorbemerkungen

Wie Sie sicherlich alle wissen, ist die umweltpolitische Diskussion in den meisten Industrienationen inzwischen durch das Thema beherrscht, daß das Instrumentarium flexibler gestaltet und weitgehend durch unternehmerische Einzelentscheidungen ersetzt werden solle, damit die Umweltpolitik sowohl für die Umwelt effizienter als auch für die Unternehmungen kostengünstiger werde. Die Herkunft dieser Forderung nach mehr Effizienz ist rasch geklärt. Das Umweltrecht ist in starkem Maße administrativ geprägt. Auflagen, Ge- und Verbote sowie Kontrollen sind die heute bevorzugt eingesetzten Instrumente. Das bedeutet Eingriffe der staatlichen Behörden in die meisten betrieblichen Abläufe, verbunden mit täglichem Kleinkrieg um die Genehmigung neuer Anlagen, verbunden aber auch mit der reststaatlichen Garantie von sogenannten Altanlagen, die schon vor Beginn der umweltpolitischen Maßnahmen bestanden. Es gilt also, und darin sind sich Experten einig, Instrumente zu finden, die der einzelbetrieblichen Entscheidung mehr Raum geben, ohne den Erfolg der Umweltpolitik zu gefährden. Vor diesem Hintergrund wird inzwischen eine Debatte geführt, die unter dem Stichwort marktwirtschaftliche Instrumente im wesentlichen um folgende Instrumentengruppen kreist: Abgabenlösungen, Lizenzen bzw. Zertifikate, Vereinbarungen zwischen Wirtschaft und Staat. Und die neue Zauberformel heißt verschärftes Umwelthaftungsrecht.

Von Abgabenlösungen ist in dieser Veranstaltung die Rede und ich möchte zu diesem Zweck die internationale Szene in die Diskussion einbringen.

- 52 -

Dabei geht es mir darum,

- (1) einen kurzen Überblick über die Vielzahl bereits praktizierter, vor der Einführung stehender oder neu konzipierter Abgabenlösungen zu vermitteln und dabei Schwerpunkte und Trends im internationalen Vergleich aufzuzeigen;
- (2) anhand der vorliegenden Erfahrungen und Informationen die Vor- und Nachteile, Schwierigkeiten und Probleme bei der Anwendung von Abgabenlösungen darzulegen und
- (3) Schlußfolgerungen und Perspektiven für den Fall einer geplanten Einführung von Abgabenlösungen hier in Österreich aufzuzeigen.

Abgabenlösungen im internationalen Vergleich

Zunächst zum ersten Teil - ein kurzer Überblick über die internationale abgabenpolitische Diskussion und Praxis:

Dazu einige Stichworte:

1. Gegenwärtig liegen etwa 75 Abgabenlösungen aus 18 verschiedenen Ländern vor. Von diesen umweltpolitisch mehr oder minder bedeutsamen Regelungen, sind 43 Abgaben in Kraft. Während der größte Teil dieser Umweltabgaben bereits erhoben wird, haben 32 Abgabenlösungen die unterschiedlichen Entwicklungsphasen bis zum Vollzug noch nicht vollständig durchschritten. Zwar stand der Einsatz von 5 Abgaben zum Erhebungszeitpunkt bereits fest, 27 Abgabenkonzepte bewegten sich aber noch mehr oder weniger im Vorfeld konkreter Referentenentwürfe.
2. Unter medialen Aspekten liegt der quantitative Schwerpunkt eindeutig im abfallwirtschaftlichen Bereich (28 Abgaben), gefolgt von

- 53 -

den Umweltbereichen Wasser (16 Abgaben), Lärm (13 Abgaben) und Luft (5 Abgaben). Darüber hinaus gibt es eine Reihe von medienübergreifenden Regelungen mit teilweise energiewirtschaftlicher Orientierung.

3. Spitzenreiter bei der Diskussion und nicht zuletzt bei der Anwendung von Umweltabgaben sind offensichtlich die Niederlande. Jeder 4. der bekannten Mechanismen mit Abgabencharakter entstammt dem niederländischen Umweltschutzbestreben. Weitere länderbezogene Schwerpunkte finden sich in der BRD, in den USA, in Australien, Frankreich, Japan, Norwegen und in der Schweiz.
4. Es gibt landesweite und davon unabhängige regionale Abgabenlösungen, vor allen Dingen in den USA. Teilweise gibt es auch regional differenzierte nationale Lösungen, wie beispielsweise die SO₂-Abgabe in Japan.
5. Es gibt umfassende, medienübergreifende Umweltabgaben, die zumeist am Energiedurchsatz ansetzen. Hier liegt beispielsweise inzwischen ein diskussionswerter Vorschlag aus den Niederlanden vor, nämlich überzugehen von einer Vielzahl zersplitterter Abgabenlösungen zu einer möglichst konzentrierten Abgabenlösung, die am Energiedurchsatz ansetzt.
6. Es überwiegen die Finanzierungsabgaben vor den anreizorientierten Abgaben.
7. Es ist ein hohes Maß an produktbezogenen Abgaben (z.B. bezogen auf KFZ, Waschmittel, Schmieröl usw.) im Vergleich zu produktionsbezogenen Abgabenlösungen festzustellen.

Lassen Sie mich noch ein paar Stichworte zu den einzelnen medialen Abgabenlösungen geben. Im Abwasserbereich kennen wir Abgabenlösungen

- 54 -

in bezug auf einzelne Schadstoffe (z.B. Phosphate, Schwermetalle), Fischgiftigkeit, Biologischen Sauerstoffbedarf (BSB_5). Im Luftbereich finden sich Abgabelösungen beispielsweise für SO_2 und Vorschläge für Lösungsmittel- bzw. Stickoxydeabgaben. Im Abfallbereich gibt es Abgaben, u.a. auf Altöl, Reifen, Autowracks, Sonderabfälle, Verpackungen, Sperrgut, abfallintensive Produkte und nicht zuletzt Altlasten. Es gibt Lärmabgaben, insbesondere in bezug auf Fluglärm, Industrielärm, aber auch KFZ-Lärm. Abwärmeabgaben werden diskutiert und nicht zuletzt möchte ich auf einen Bereich verweisen, der eigentlich in der Diskussion kaum Beachtung findet, der Bereich der sog. Naturschutzabgaben.

Faßt man zusammen, so sind der Phantasie für die Konzipierung von Umweltabgaben kaum Grenzen gesetzt.

Noch ein Wort zum internationalen Trend in diesem Bereich: Bei aller Diskussion über marktwirtschaftliche Instrumente, spielen Abgabelösungen nach wie vor eine untergeordnete Rolle. Sieht man einmal von den Niederlanden und Skandinavien ab, so füllen Abgabekonzepte eher Lehrbücher und Fachzeitschriften, als Gesetzestexte. In den Schrittmacherländern der Umweltpolitik, wenn man sie einmal so bezeichnen mag, nämlich den USA, Japan und BRD, bewegt sich die Diskussion über Abgabelösungen, zumindest, was die politische Durchsetzung betrifft, auf der Stelle. In den letzten zehn Jahren sind in diesen Ländern keine neuen Abgabelösungen eingeführt worden. Und auch in den Niederlanden ist inzwischen eine gewisse Ernüchterung eingetreten, praktisch jedes Umweltproblem mit einer neuen Abgabe lösen zu wollen. Vielmehr strebt man nunmehr eine konzentrierte Lösung an, die am Energiedurchsatz ansetzen soll, um somit die zumeist energieverbrauchsabhängigen Umweltbelastungen pretial zu lenken. Zum Schluß sei noch auf die Aktivitäten der Kommission der Europäischen Gemeinschaft verwiesen, die im Augenblick sehr intensiv an Abgabelösungen (wie beispielsweise an einer Stickstoffdünger- und einer Pestizidabgabe) arbeitet. Wie

- 55 -

weit diese Vorschläge der Kommission dann das Licht der politischen Welt erblicken werden, sei aber im Augenblick dahingestellt.

Lassen Sie mich diesen Länderüberblick kurz zusammenfassen: Insgesamt zeigt sich, daß Umweltafgaben bisher allenfalls als partielle Lösungsbeiträge in einzelnen Anwendungsbereichen verstanden und auch so praktiziert werden. Zum einen bleiben sie auf wenige Regelungsbereiche bzw. Umweltmedien beschränkt, zum anderen erfassen sie innerhalb dieser Regelungsbereiche zumeist nur wenige Emissionen, Schadstoffe, Parameter oder Güter. Zudem wirken sie auch innerhalb dieser eng begrenzten Anwendungsfelder nicht als alleinige Allokationsinstrumente - sie sind vielmehr in ein mehr oder weniger dichtes Netz anderer umweltrechtlicher Instrumente eingebaut und haben damit nur ergänzende Funktion. Schließlich kann man feststellen, daß eher die Finanzierungsfunktion dominiert. Über die zumeist zweckgebundene Verwendung des Abgabenaufkommens werden allerdings häufig auch Anreize ausgelöst.

Soweit die zwangsläufig zu kurz geratene Momentaufnahme der praktizierten, geplanten und diskutierten Abgabenlösungen.

Vor- und Nachteile sowie Schwierigkeiten bei der Anwendung von Abgabenlösungen

Ich möchte nun im 2. Teil meiner Ausführungen auf Vor- und Nachteile, Probleme und Schwierigkeiten bei der Anwendung von Abgabenlösungen zu sprechen kommen und dabei 4 Beurteilungskriterien heranziehen, die im allgemeinen für die Beurteilung umweltpolitischer Instrumente herangezogen werden:

- (1) Das Kriterium der Umweltwirksamkeit,
- (2) das der ökonomischen Effizienz,

- 56 -

(3) das der administrativen Praktikabilität und

(4) das der politischen Akzeptanz.

Die ökologische Wirksamkeit von Abgabenlösungen läßt sich natürlich nur schwer beantworten, denn empirische Befunde über die Veränderung der Umweltsituation nach dem Einsatz von Abgabenlösungen liegen praktisch nicht vor. Aber selbst wenn solche vorliegen würden, wäre eine Zurechnung der Wirkungen auf die im Einzelfall eingesetzte Abgabenlösung kaum möglich, weil - es wurde ja bereits darauf hingewiesen - praktisch keine Abgabe in ihrem Regelungsbereich als alleiniges umweltpolitisches Instrument wirksam wird. Dennoch möchte ich einige vorsichtige Beurteilungen wagen.

- (1) Läßt sich zumindest aus Erfahrungen in der BRD, aber auch in Japan, Frankreich und in den Niederlanden eine gewisse Beschleunigungsfunktion für Umweltschutzinvestitionen nicht absprechen.
- (2) Soweit aus dem Abgabenaufkommen Entsorgungsleistungen finanziert werden, kann man auch hier eine Entlastung für die Umwelt annehmen.
- (3) Soweit abgabeinduzierte Anreizeffekte zu beobachten sind, kann es sogar zu umwelttechnologischen Fortschritten und Vorsorgewirkungen kommen.

Auf der Gegenseite muß man allerdings sehen, daß

- (1) im politischen Prozeß die Abgabenhöhe meistens zu niedrig festgesetzt wird und damit die umweltpolitischen Ziele verfehlt werden.
- (2) Zumeist wird eine einheitliche Abgabenhöhe für ein größeres Gesamtgebiet festgelegt. Damit können jedoch die unterschiedlichen

- 57 -

Immissionsverhältnisse und die unterschiedlichen Vermeidungskosten der Emittenten einer Region nicht berücksichtigt werden, und damit liegen auch regionale Zielverfehlungen nahe.

- (3) Aufgrund der inflationären Entwicklung wird bei gleichbleibender Abgabenhöhe ferner die Anreizwirkung auf Dauer reduziert.
- (4) Es sei noch erwähnt, daß die für die Abgabenhöhe oder die Abgabenerhebung relevanten Parameter in der Regel umstritten sind, d.h. es kommt häufig zu Problemverlagerungen, wenn durch die Abgabelösung eben nur Teilbereiche abgedeckt werden und damit die Betroffenen, die Adressaten dieser Abgaben, in andere Schadstoffbereiche ausweichen.

Als zweites Kriterium nannte ich das Kriterium der ökonomischen Effizienz. Hier ist zu sagen, daß man sich auf die ökonomischen und theoretischen Grundbedingungen eine Abgabelösung zurückbesinnen muß. Die Ausstrahlungskraft von Abgaben und anderen ökonomischen Hebeln der Umweltpolitik basiert ja letztlich auf dem Versuch, Knappheitspreise für die Umweltnutzung festzusetzen, um die bisherigen Differenzen zwischen gesellschaftlichen und privaten Kosten bei produktiver und konsumtiver Nutzung zu internalisieren. Nach und mit Hilfe der Rahmensezung des Staates im Bereich der Umweltqualitätsziele soll dann der Markt-Preis-Mechanismus die kostengünstigste Lösung von Umweltschutzmaßnahmen bewirken. Die bestehenden Abgabenregelungen, dies zeigt nun wieder die Praxis, folgen gerade diesem Prinzip staatlich allokativer Grundsatzentscheidung und einer anschließenden marktlichen Einzelentscheidung kaum noch. Selbst in den wenigen Eingriffsbereichen, in denen Abgaben zum Einsatz kommen, sind die potentiellen einzel- und marktwirtschaftlichen Allokationsentscheidungen durch vorangegangene Allokationsentscheidungen des Staates bereits vorfixiert und werden auch im nachhinein permanent verändert.

- 58 -

Ich möchte dies an drei Beispielen verdeutlichen.

- (1) Emissionsabgaben sind meistens an Emissionsgrenzwerte gekoppelt, die einzelwirtschaftliche Entscheidungen unabhängig von der jeweiligen Kostensituation erzwingen. Die Abgabensätze sind zu einem großen Teil durch den staatlichen Bedarf zur Finanzierung öffentlicher Umweltschutzeinrichtungen und Programme festgesetzt, also durch eine weitgehende staatliche Allokationsentscheidung vorgefixiert.
- (2) Bei Produktabgaben ist die staatliche Intervention in die Marktsteuerungsmechanismen noch umfangreicher. Durch die Belastung eines Produktes ist nämlich bereits die Entscheidung gefallen, daß Umweltbeeinträchtigungen dadurch vermieden werden sollen, daß dieses Produkt am Markt zurückgedrängt werden soll. Andere Möglichkeiten der Ressourcenkombination zur Minderung der Umweltbelastung scheiden damit praktisch aus.

Schließlich tritt

- (3) durch die zweckgebundene Verwendung des Abgabenaufkommens, beispielsweise bei der Abwasserabgabe in der BRD eine weitere staatliche Allokationsentscheidung ergänzend und verändernd neben die einzelwirtschaftliche Entscheidung. Wo in vielen Fällen die staatliche Mittelverwendung sogar in den Vordergrund des Abgabenerhebungsinteresses tritt, hat die Umweltabgabe praktisch auch den Rest ihrer volkswirtschaftlichen Lenkungsfunktion eingebüßt. Sie kann damit auch nicht mehr auf das Verursacherprinzip im engeren Sinne zurückgeführt werden. Die Wahrscheinlichkeit, daß der einzelne Emittent an der Finanzierung des öffentlichen Ausgabenprogrammes seiner Schadensverursachung oder auch nur den Kosten seines notwendigen Vermeidungsbetrages entsprechend beteiligt wird, ist bei den meisten gegenwärtigen Abgabenregelungen nicht

- 59 -

größer als bei einer allgemeinen Unternehmensbesteuerung, deren Aufgaben teilweise für umweltpolitische Zwecke verwendet wird. Dafür, daß die derzeit praktizierten Umweltabgaben Emissionsminderungen zu gesamtwirtschaftlichen Minimalkosten bewirken, gibt es keinen Anhaltspunkt, d.h. die ökonomische Effizienz der bislang praktizierten Umweltabgaben muß als äußerst gering eingeschätzt werden.

Lassen Sie mich zum dritten Kriterium kommen, der administrativen Praktikabilität: Die Tatsache, daß heute vor allem produktbezogene Abgaben praktiziert werden, kann vor allen Dingen mit dem Kriterium der Durchsetzbarkeit und aber auch mit fiskalischen Überlegungen zusammenhängen. Produktsteuern oder -abgaben bewirken in der Regel einen niedrigeren administrativen Aufwand, als die mit zahlreichen technischen und finanziellen Meß-Kontroll- sowie Veranlagungsproblemen verbundenen Emissionsabgaben. Sie lassen sich auch problemloser in die bestehenden Steuern und Abgabensysteme integrieren, da sie speziellen Gütersteuern und Verbrauchssteuern in der Erhebungstechnik entsprechen und die Möglichkeit der Einordnung unter diese Rubrik möglicherweise auch Gesetzgebungs- und Ertragszuständigkeiten leichter zu regeln erlaubt. Darüber hinaus dürfte gerade wegen der relativ einfachen und billigen Erhebungsform die Nettoergiebigkeit von Produktabgaben hoch sein.

Bei den Emissionsabgaben scheinen Durchsetzung und Vollzugsprobleme im Vordergrund gestanden zu haben oder noch zu stehen. Um überhaupt ihrer Durchsetzung im Gesetzgebungsprozeß zu ermöglichen, wurden offensichtlich sehr pragmatische, undifferenzierte und an wenigen Parametern orientierte Abgabenregelungen verabschiedet. Dabei muß man allerdings beachten, je geringer die räumliche, sachliche und zeitliche Differenzierung ist, je geringer der Abgabesatz und je kleiner die Anzahl der unmittelbar Betroffenen derartiger Umweltabgaben ist, desto stärker rückt ihr Anreiz- und Lenkungseffekt in den Hintergrund und die fiskalische Funktion in den Vordergrund.

- 60 -

Lassen Sie mich zur bürokratischen, zur administrativen Frage noch ein abschließendes Wort sagen. Bei Abgabenlösungen wird häufig, vor allem von der Industrie, der hohe bürokratische Aufwand beklagt, insbesondere im Vergleich zu den sonstigen Instrumenten. Ich möchte allerdings darauf hinweisen, daß ein derartiger Vergleich von Instrumenten in bezug auf ihre administrativen und bürokratischen Kosten nur dann zulässig ist, wenn man vergleichbare Situationen miteinander vergleicht. Denn es wird häufig der Fehler begangen, eine weitgehend perfektionierte Abgabenlösung mit einer wenig erfolgreichen, unzureichenden Auflagenlösung zu vergleichen. Ein derartiger Vergleich ist unzulässig und darf nicht zulasten der Abgabenlösung ausgelegt werden.

Als 4. Kriterium lassen Sie mich noch das Thema politische Akzeptanz ansprechen. Im Vergleich zu dem allseits praktizierten, ordnungsrechtlichen und politischen Instrumenten verspricht die Lösung über administrierte Preise (Steuern oder Abgaben) erhebliche Vorteile. Gleichwohl darf man nicht übersehen, daß administrierte Preise politische Festpreise sind. Der erste Adressat der Umweltpolitik sind die Unternehmen, die die Abgaben zunächst einmal zu zahlen haben. Und wie die Erfahrungen, mit der Einführung bestimmter Abgaben zeigen, ist der Widerstand gegen jegliche Kostenpflicht für Emissionen stark und so wurde beispielsweise in der BRD auch das Abwasserabgabengesetz weitgehend "verwässert". Die Abgabenlösung hat nämlich eine spezifische Schwäche, die von erheblicher Bedeutung ist. Wenn man Preise für die Schadstoffabgabe festsetzt, muß man eine Vorstellung haben, wie hoch die Gesamtbelastung mit Schadstoffen aller Emittenten sein soll, aber die tatsächliche Belastung stellt sich erst im nachhinein heraus, nachdem die einzelnen Emittenten ihr Verhalten auf die Preise, sprich Abgaben, abgestimmt haben. Man ist unter Umständen zu erheblichen Korrekturen der Abgaben gezwungen, wenn man die ursprünglich angestrebte Umweltqualität erreichen will. Auf diese Weise weckt man neue Widerstände, wenn man die Abgaben beispielsweise erhöht. Mit

- 61 -

derartigen Widerständen muß man bei jeder Verschärfung rechnen, die man zum Zwecke eines noch besseren Umweltschutzes für erforderlich hält. Die Abgaben muß man aber nicht nur erhöhen, wenn man einen besseren Umweltschutz haben will, sondern auch dann, wenn Emittenten und neue Emissionsquellen hinzukommen, oder wenn Unternehmen ihre Emissionen ausdehnen, denn für jede zusätzliche Emission müssen zwar ebenfalls Abgaben bezahlt werden, aber die Umweltqualität wird schlechter. Das läßt sich eben nur verhindern, wenn man die Abgaben kontinuierlich an diese Situation anpassen kann. Es besteht also die Gefahr, daß die Höhe der Abgaben nicht nach umweltpolitischen Erfordernissen, sondern nach politischer Gefälligkeit gesetzt werden.

Diesen politischen Widerständen gegen Abgaben sind die politischen Vorzüge von Abgabenlösungen, vor allem im Bereich der Finanzierung gegenüberzustellen. Für die hohe politische Akzeptanz bestimmter Umweltabgaben (vor allen Dingen, wenn sie aus finanzpsychologischen Gründen bagatellisierend als Umweltpfenning oder dgl. charakterisiert werden) sprechen vor allem die positiven psychologischen Wirkungen der Abgaben. Zusätzliche Abgabenbelastungen - verbunden mit einem Anstieg der allgemeinen Steuer- bzw. Abgabenquote - lassen sich mit Bezug auf umweltpolitische Zielsetzungen offensichtlich besser durchsetzen, als allgemeine Steuererhöhungen. Zum anderen dürfte es der Umweltpolitik im Rahmen der permanenten Auseinandersetzungen um die Anteile an öffentlichen Budgets (ich darf erinnern, daß in der BRD etwa der Anteil der öffentlichen Umweltschutzausgaben an den gesamten öffentlichen Ausgaben in den letzten 15 Jahren sich praktisch nicht verändert hat, obwohl wir seit 15 Jahren immer von prioritärer Umweltpolitik sprechen) mit den bagatellisierenden Umweltabgaben finanzpsychologisch vielleicht eher gelingen, ein zusätzliches Stück aus dem allgemeinen Steuerkuchen von der Größe herauszuschneiden, die dem Mittelaufkommen aus zweckgebundenen Umweltabgaben entspricht.

- 62 -

Schlußfolgerungen und Perspektiven

Der knappe Überblick über die praktizierten Abgabelösungen deckt die große Diskrepanz auf, die zwischen Abgabentheorie und Abgabenpraxis, zwischen ökonomischer Norm und politischer Realität der Abgabenerhebung besteht. Das Abweichen vom theoretischen Postulat bedeutet auch noch nicht zwangsläufig, daß die erhobenen Abgaben wirkungslos geblieben wären und daher untauglich und überflüssig sind. Unter dem Gesichtspunkt des Umweltschutzes und im Hinblick auf die den Abgaben umweltpolitisch zugewiesenen Funktionen können sie sogar als durchaus geeignete und wirksame Instrumente angesehen werden. Zumeist sind Abgaben ja nicht als allein wirkende reine "Anreizabgaben" konstruiert worden, die durch Beeinflussung privater Umweltschutzmaßnahmen exakt jene Menge an Emissionsreduktionen erzeugen sollten, wie sie zur Erreichung eines bestimmten Umweltqualitätsniveaus erforderlich sind. Das Anspruchs- und Erwartungsniveau muß daher schon aus diesem Grunde gesenkt werden. Soweit die Abgaben nur als flankierende Maßnahmen zum Ordnungsrecht, als Vollzugshilfe oder als monetärer Ausgleichspuffer ausgestaltet sind, können sie schwerlich Umweltentlastungseffekte bewirken, die über das in den ordnungsrechtlichen Maßnahmen angesprochene und festgeschriebene Niveau hinausgehen.

Die gegenwärtigen Abgaben werden aber aus der Perspektive des Umweltschutzes häufig für unzureichend gehalten, da die Abgabensätze zu niedrig und die Bemessungsgrundlagen unvollständig seien. Die ist allerdings keine oder darf keine grundsätzliche Kritik am Instrumententypus Abgabe und seiner umweltpolitischen Leistungsfähigkeit sein. Darin kommt vielmehr die Unzufriedenheit mit dem allgemeinen umweltpolitischen Ziel und Aktivitätsniveau zum Ausdruck. Es handelt sich also eher aus meiner Sicht um eine allgemeine umweltpolitische Kritik, die eigentlich auf alle umweltpolitischen Instrumente, ob es nun Auflagen, Zertifikate, Haftungsrechte oder dgl. sein sollten, übertragbar ist. Ihre Konsequenz besteht zumeist in der Forderung nach

- 63 -

Erhöhung der Abgabensätze, Verschärfung der Grenzwerte, Verstärkung der Subventionen; in einem Zertifikatssystem beispielsweise würde sie sich auf die Verringerung oder Entwertung der ausgegebenen Emissionsrechte konzentrieren. Ich meine, eine Grundlage für eine wissenschaftliche Kritik an den Abgabenlösungen findet sich in diesen Aussagen eigentlich nicht.

Die Umweltwirksamkeit jener Abgaben, die ausschließlich oder überwiegend Finanzierungsaufgaben wahrnehmen, läßt sich nur eingeschränkt beurteilen. Umwelteffekte werden beispielsweise von einer Altöl-abgabenlösung kaum zu erwarten sein. Wir haben in der BRD eher ein negatives Beispiel dieser Altölabgabe, sie war wegen der unkontrollierten Beimischung von Schadstoffen ein umweltpolitischer Mißerfolg. Dies gilt auch mit Einschränkung für die erwähnten lärmabhängigen Start- und Landegebühen auf Verkehrsflughäfen. Bei ihnen kann von der Differenzierung des Gebührensatzes, aufgrund der geringen absoluten Unterschiede oder insgesamt geringen Gebührenhöhe kein eigenständiger Anreiz zu Substitutionsmaßnahmen ausgehen. Aus diesem Grund spielt der in der Konstruktion durchaus angelegte Lenkungscharakter kaum eine Rolle. Der Umweltentlastungsbeitrag entsteht dabei eher durch passive Schallschutzmaßnahmen, die aus solchen differenzierten Landegebühen finanziert werden.

Wesentlich negativer fällt demgegenüber die ökonomische Beurteilung der bislang bestehenden Abgabenregelungen aus. Dies gilt zumindest dann, wenn man das Grundkonzept des Standard-Preis-Ansatzes als Maßstab wählt. Ein Beitrag zu höherer Kosteneffizienz des Umweltschutzes leisten derartige Abgaben in der Tat nicht. Dieser unbestreitbare Befund hat die allgemeine Kritik an Abgabenlösungen in der BRD erneut belebt. Er war zugleich für viele kreative Umweltökonomien ein Argument, Zertifikatslösungen zu bevorzugen und ihre Anwendung als Alternative zu Abgaben und anderen Instrumenten zu fordern. Der Vorstellung, dadurch die Effizienzprobleme der Umweltpolitik besser in

- 64 -

den Griff zu kriegen, basiert allerdings auf ein Mißverständnis. In rein pragmatischer Sicht muß man nämlich zunächst davon ausgehen, daß die bisherigen Abgabenlösungen dem Standard-Preis-Ansatz überhaupt nicht folgen sollten. Der Gesetzgeber hatte von vornherein nicht beabsichtigt, die Abgaben als ein pretiales Steuerungsinstrument einzusetzen, daß über unternehmerische Entscheidungsspielräume im Marktprozeß knappe Ressourcen zur Vermeidung von Umweltbelastungen in die jeweils günstigste Verwendung lenkt. Die Allokationsentscheidung wird nämlich nicht dem privatwirtschaftlichen Kalkül der Kosten-Ertrags- bzw. der Kosten-Nutzen-Abwägung überlassen, sie ist zumeist staatlich vorgegeben und vorgeprägt. Insofern darf der gegenüber dem gegenwärtigen gemischten Instrumentarium durchaus berechtigte Vorwurf mangelnder Kosteneffizienz, fehlender Marktkonformität und Flexibilität nicht auf das lediglich mit partiellen Ergänzungsfunktionen ausgestattete Abgabeninstrument projiziert werden. Schon gar nicht darf die Schlußfolgerung daraus gezogen werden, Abgaben seien zur ökonomischen Steuerung grundsätzlich nicht in der Lage. Es kommt vielmehr darauf an, die richtigen Stellen im Prozeß zu finden, um mit echten Anreiz- und Lenkungsfunktionen zu arbeiten. Daß man diese Möglichkeiten nicht genutzt hat, kann nicht Gegenstand der Kritik an dieser Stelle sein. Das Beispiel soll allerdings veranschaulichen, daß die gegenwärtigen Abgaben nicht mit der theoretischen Meßlatte des Standard-Preis-Ansatzes beurteilt werden dürfen, sondern diese Bewertung nur an Hand der ihnen vorgegebenen Einsatz- und Funktionsbedingungen erfolgen kann. Daher ist das Effizienzproblem kein abgabenspezifisches Problem. Es besteht ganz allgemein darin, daß die für die Durchsetzung von Umweltschutzziele erforderlichen Anpassungsmaßnahmen durch staatliches Ordnungsrecht für jeden einzelnen Unternehmer im Ausmaß und Richtung bereits so weitgehend vorbestimmt sind, daß sich ökonomische Hebel als wirkungslos erweisen.

- 65 -

Lassen Sie mich zusammenfassen:

1. Die gegenwärtig international praktizierten Abgabenlösungen lassen sich als Einzelmaßnahmen charakterisieren, die in erster Linie über die Bereitstellung öffentlicher Mittel einen Beitrag zur Finanzierung wichtiger Umweltschutzprogramme geleistet haben.
2. Umweltabgaben haben einige umweltpolitisch erwünschte Ausweichreaktionen im Kreis der Abgabepflichtigen ausgelöst, ohne daß sie aber bisher den Nachweis erbringen konnten oder sogar durften, überlegene ökonomische Instrumente zu sein. Sie tragen deutlich die Mängel einer "ersten Instrumentengeneration", die zuerst einmal um ihre Durchsetzung und Anwendung bemüht sein muß und deshalb in dieser Phase auch bereit ist, Unzulänglichkeiten in der Ausgestaltung, in der Eingriffsintensität und in der Anwendungsbreite aus politischen Akzeptanzgründen hinzunehmen. Manche dieser Mängel werden nach sorgfältiger Auswertung der nunmehr gewonnenen Erfahrungen und mit zunehmender Gewöhnung an diese "unsichtbare Hand" in Zukunft zu vermeiden sein. Es ist jedoch ein Trugschluß anzunehmen, daß Umweltabgaben selbst nach längerer Anlauf- und Übergangszeit und selbst unter günstigsten Voraussetzungen jemals die im abstrakten Modell ableitbaren Wirkungen erzielen und als ein Allheilmittel der Umweltpolitik fungieren könnten. Einmal werden die politischen, ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen stets einer optimalen Abgabenpolitik entgegenstehen; zum anderen werden unterschiedliche Probleme in den einzelnen Umweltbereichen stets unterschiedliche Problemlösungsstrategien mit unterschiedlichen Instrumentarien verlangen. Das bedeutet schließlich, daß ein "Instrumentenmix" notwendig ist. Abgaben werden daher als ökonomischer Hebel der Umweltpolitik immer nur Teilaufgaben übernehmen und mithin nur in ihrem Zusammenwirken mit anderen Instrumenten beurteilt werden können.

- 66 -

Quellen:

Ewringmann, D., Zum Wirkungspotential und zur Wirkungsweise von Umweltabgaben, in: Schneider, G., und Sprenger, R.-U. (Hrsg.), Mehr Umweltschutz für weniger Geld, München 1984, S. 247 ff.

Ewringmann, D., und Schafhausen, Fj., Abgaben als ökonomischer Hebel in der Umweltpolitik, Berlin 1985.

Sprenger, R.-U., und Pupeter, M., Evaluierung von Gesetzen mit Auswirkungen im Unternehmensbereich, dargestellt am Beispiel der ökonomischen Auswirkungen des Abwasserabgabengesetzes auf industrielle Direkteinleiter, Gutachten im Auftrag des Bundeskanzleramtes, München 1980.

- 67 -

Dr. Johannes DITZ

Staatssekretär im Bundesministerium für Finanzen

DIE BEURTEILUNG VON UMWELTABGABEN IM LICHT DES ÖSTERREICHISCHEN STEUERSYSTEMS

Das mir gestellte Thema "Die Beurteilung von Umweltabgaben im Lichte des österreichischen Steuersystems" ist nach meinem Gefühl einerseits hinsichtlich der Definition "Umweltabgaben" zu vage bzw. zu abstrakt ausgefallen. Ich vertrete die Auffassung, daß eine exakte finanzpolitische und steuertechnische Beurteilung ohne exakte Kenntnis des Steuergegenstandes und der Steuerbemessungsgrundlage nicht möglich ist. Das heißt, es muß geklärt werden, um welche Abgaben es konkret geht und welche Ziele erreicht werden sollen. Handelt es sich um Lärmabgaben, Abwärmeabgaben, Wasserentnahmeabgaben, allgemeine Energie- oder Rohstoffsteuern oder welche Abgabenwünsche sonst aus Sicht der Umwelt notwendig sind. Andererseits ist die Konzentration auf das Abgabensystem wiederum eine zu enge Sicht der Dinge, weil die Nichtberücksichtigung von Maßnahmen der Industrie-, der Wirtschaftsförderung und der Auflagenpolitik leicht zu ökonomischen und ökologischen Fehlschlägen führen kann.

Umweltabgaben konkurrieren in weiten Bereichen mit der Umweltauflagenpolitik. In der Regel wird es vom Standpunkt der Praktikabilität, der Administrationskosten sowie des zusätzlichen Zielerreichungsgrades nicht sinnvoll sein, neben Ge- und Verboten noch zusätzlich Umweltabgaben als Lenkungsinstrument einzusetzen.

Ökonomisch und ökologisch effizient werden Umweltabgaben in einem marktwirtschaftlichen System nur dann wirken, wenn dem Markt auch uneingeschränkt erlaubt wird, die Allokation durchzuführen.

- 68 -

Mit einfachen Worten ausgedrückt: Umweltabgabensysteme stiften umso weniger zusätzlichen Nutzen im Sinne der Umweltverbesserung, je mehr Lenkungs- und Ausübungsvorschriften im Bereich der verordneten Umweltpolitik in Form von Geboten, Verboten oder Normen bereits existieren. Wenn nach dem Stand der Technik eine Emission bereits verpflichtend zu 90 % weggefiltert werden muß, dann kann eine Umweltabgabe auf eben diese Emission keine nennenswerte Lenkungswirkung mehr ausüben. Der Vermeidungsanreiz geht verloren und der fiskalische Charakter der zusätzlich eingeführten Umweltabgabe tritt in den Vordergrund.

Ich möchte in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, daß in Österreich in den letzten Jahren bereits zahlreiche Schritte einer zukunftsweisenden Umweltauflagenpolitik verwirklicht wurden und sich zur Zeit weitere diesbezügliche Initiativen in Ausarbeitung befinden. Denken Sie an die verpflichtende Katalysatorregelung, das Altölgesetz, die umweltrelevanten Bestimmungen des Anlagerechtes in der Gewerbeordnung, das Chemikaliengesetz, die Bestimmungen über Schwefel im Heizöl, das Smogalarmgesetz uam.

Es liegt nicht in erster Linie in der Kompetenz des Herrn Finanzministers, sondern in der Kompetenz der Frau Umweltminister zu entscheiden, ob es zur Zeit politisch vertretbar und ökologisch opportun wäre, soeben beschlossene umweltrelevante Vorschriften aufzuheben und durch Abgabenlösungen zu ersetzen.

Darüber hinaus muß der Zusammenhang zwischen der allgemeinen Industrie- und Wirtschaftsförderungspolitik auf der einen und Umweltabgaben auf der anderen Seite beachtet werden. Es gibt ökonomisch und ökologisch wenig Sinn, wenn zunächst im Förderungsbereich Investitionen initiiert und extrem gefördert werden, um dann nach Fertigstellung diese Investition mit einer Umweltabgabe zu belasten. Als warnende Beispiele in diesem Zusammenhang sind aus meiner Sicht das Zellstoffwerk Pöls und der Beinahebau einer neuen Elektrolyse in Rans-

- 69 -

hofen zu nennen. Es kommt zu ökologischen und ökonomischen Verschwendungstendenzen, wenn - wie im Falle der Zellstofffabrik Pöls - die Investition finanziell unterstützt wird, um dann durch die Einführung von Umweltabgaben die kaum vorhandene Rentabilität einer solchen Investition wieder zu gefährden.

Hier ist die Nichterrichtung einer nachträglichen ökologischen Sanierung sicherlich vorzuziehen.

Meine sehr geehrten Damen und Herren!

Die theoretische Grundidee eines Systems von Umweltabgaben wirkt auf den ersten Blick bestechend und überzeugend. Durch eine Kombination von Inputabgaben (z.B. Energiesteuer), Emissionsabgaben (z.B. SO₂-Abgabe), Produkt- und Prozeßabgaben (z.B. Abfallsvermeidungsabgaben) sollen die externen Kosten der knappen Ressourcen - je nach einzelnen Medien - in die Kostenrechnung der Unternehmungen bzw. in die Ausgabenentscheidungen der Haushalte internalisiert werden, um - unter Nutzung der Allokationsmechanismen des Marktes - solcherart zu ökologisch verträglicheren Produktions- und Konsumentscheidungen zu kommen.

Bei näherer Betrachtung allerdings treten hinsichtlich der Tauglichkeit von Umweltabgaben als Instrument einer verstärkt ökologischen Wirtschaftspolitik doch gewichtige Einwände auf. Ewringmann/Schaffhausen haben im Auftrag des deutschen Umweltbundesamtes eine umfassende Untersuchung vorgenommen und sind zu dem Schluß gekommen, daß bei Umweltabgaben eine erhebliche Lücke zwischen Theorie und Praxis klafft.

Nach Meinung der Autoren ist es ein Fehlschuß anzunehmen, daß Umweltabgaben selbst nach längerer Anlauf- und Übergangszeit und selbst unter günstigsten Voraussetzungen jemals die im abstrakten Modell

- 70 -

ableitbaren Wirkungen erzielen und als Allheilmittel der Umweltpolitik fungieren könnten.

Als Stichworte für die praktischen Schwierigkeiten sind insbesondere folgende 4 Gesichtspunkte zu nennen:

1. Die Kosten des Meß- und Kontrollaufwandes, d.h. die Informationskosten im engeren Sinn, liegen in den meisten Fällen sehr hoch und würden erhebliche Bürokratiekosten auch für die Finanzverwaltung mit sich bringen.
2. Die ökonomisch korrekte Bewertung der externen Kosten, d.h. der Informationskosten im weiteren Sinn, stößt auf große Schwierigkeiten. Die Bewertung wird je nach dem ökologischen und ökonomischen Standpunkt des Beurteilers unterschiedlich ausfallen. Seit Hainburg wissen wir, daß es im Konflikt zwischen Laufkraftwerksbau und Landschaftsschutz zu durchaus unterschiedlichen Bewertungen externer Kosten kommen kann.
3. Erschwerend für die Konstruktion und einschränkend für die Wirksamkeit von Umweltafgaben ist weiters die Tatsache, daß Österreich eine ökologisch offene Volkswirtschaft ist. Z.B. sind rund 50 % der SO₂-Werte importiert und können daher nicht mit österreichischen Maßnahmen erfaßt werden. Trivial ausgedrückt, je höher in Österreich die Benzinpreise sind, desto wahrscheinlicher ist die Luftverschmutzung mit aus Freilassing tankweise importiertem Kraftstoff.
4. Eine optimale Wirkung von Umweltafgaben ist nur dann zu erreichen, wenn diese flächendeckend konzipiert werden. Gelingt es nicht, alle potenziell schädlichen Produkte, Inputs und Emissionen zu erfassen, so hat die Politik bei selektiv gestalteten Maßnahmen keine absolute Gewähr dafür, daß nicht unter Umständen durch Substitution sich noch umweltintensivere Produkte und Verfahren etablieren.

- 71 -

Gerade eine flächendeckende Erfassung aber überfordert die Steuerverwaltung. Sie bringt eine ungeheure Differenzierung und dementsprechend eine extrem starke Kasuistik ins Steuersystem. Abgesehen von den reinen Administrationskosten würde damit die ohnedies bereits bestehende und vielfach kritisierte Intransparenz und Kompliziertheit des österreichischen Steuersystems erhöht. Die Einführung eines eigenen Umweltabgabensystems wird daher stets im Konflikt mit dem Ziel der Systemvereinfachung stehen und wir werden uns von einem rationalen Steuersystem leider umso mehr entfernen, je mehr Ansatzpunkte wir für die Umweltbesteuerung wählen und je öfter hier Veränderungen und Adaptierungen vorgenommen werden.

Das bedeutet, daß in dieser Legislaturperiode die Einführung von Umweltabgaben in Form von Lenkungsabgaben nicht zielführend erscheint und die erfolgreiche Durchführung der geplanten großen Steuerreform erst jene Grundlage schafft, auf der dann in einer zweiten Etappe in den 90er Jahren die Einführung von solchen Umweltabgaben ernsthaft diskutiert und vorbereitet werden kann.

Eine allfällige Einführung wird allerdings nicht zusätzlich zu bestehenden Steuern, sondern nur anstelle von bestehenden Steuern zu diskutieren sein. Dabei ist insbesondere der Gesamtbereich der nur in Österreich und der BRD erhobenen Gewerbesteuer zu überprüfen.

Jedem mit steuerlichen Problemen Befassten ist klar, daß im Zuge einer solchen Umstellung neben den Finanzausgleichsproblemen auch die grundsätzliche Frage der Steuerergiebigkeit gelöst werden muß.

Ich glaube aber, daß bei gutem Willen das Problem der verbundenen Finanzwirtschaft, wie sie dem föderalistischen Aufbau unseres Staates entspricht, kein unüberwindliches Hindernis für die Verwirklichung von Umweltabgaben darstellt.

- 72 -

Ein wesentlich größeres Hindernis und ein Problem sui generis ist im Zusammenhang mit der Einführung von Umweltabgaben allerdings die Tatsache, daß einerseits die Steuerpolitik längerfristig kalkulierbare Rahmenbedingungen für Haushalte und Unternehmen schaffen sollte und daß sich andererseits wirksame Umweltabgaben an den ständig verändernden Knappheitsverhältnissen und relativen Kosten orientieren müßten. Ein ständiger Wechsel der Steuertatbestände und der Steuersätze steht somit in deutlichem Widerspruch zum Postulat der längerfristigen Planbarkeit für Haushalte und Unternehmungen! Man muß kein Steuerpsychologe sein oder auf die Modelle der politischen Ökonomie (Downs und Herder/Dornreich) zurückgreifen, um festzustellen, daß es in einem demokratischen System politisch kaum machbar erscheint, ständig vor die Steuerbürger hinzutreten und zu sagen, daß aus fiskalischen Gründen bestehende Steuern im Umweltbereich erhöht oder neue gefunden werden müssen, weil das gewünschte ökologische Ziel beinahe erreicht ist.

Neben diesen innerhalb der Steuerpolitik liegenden Zielkonflikten zwischen Effizienz und Planbarkeit bzw. Wirksamkeit und Ergiebigkeit müssen bei einer allfälligen Verwirklichung von Umweltabgaben auch mögliche Gegensätze zwischen Umwelt-, Verteilungs- und Beschäftigungspolitik im Auge behalten werden. Diese Zielkonflikte lassen sich sehr anschaulich am Beispiel einer Kostensteuer auf Primärenergie darstellen.

Bei der Beurteilung einer solchen Energiesteuer ist zu berücksichtigen, daß Österreich nicht nur eine ökologisch, sondern auch eine ökonomisch offene Volkswirtschaft ist. Vorausgesetzt, daß eine Energiesteuer einen nennenswerten Anteil an der gesamten Steuerquote ausmachen soll, d.h. daß das Aufkommen dieser Steuer nicht in Millionen, sondern in Milliarden zu kalkulieren ist - und nur so ergibt diese Steuer unter dem Gesichtspunkt der Energieeinsparung einen Sinn -, so

- 73 -

kommt es bei diesem Kostensteuermodell zwangsläufig zu Kostenerhöhungen und einer Beeinträchtigung des strukturellen Wandels von der Finanzierungsseite. Weiters muß mit einer Verringerung des Wirtschaftswachstums durch relative Exportrückgänge gerechnet werden, wenn ein wichtiger Teil der österreichischen Wirtschaft davon erfaßt ist. Vor allem im Bereich der derzeit mit großen Schwierigkeiten kämpfenden Verstaatlichten Industrie würden die Verluste steigen, und es wäre die in diesem Bereich dringend notwendige Steigerung der Exporttätigkeit durch einen hausgemachten Faktor gefährdet.

Der Verlust von Marktanteilen gegenüber Ländern mit einer ähnlichen Produktpalette, die diese Steuern nicht einheben, kann nicht ausgeschlossen werden: Grenzbetriebe sinken möglicherweise endgültig unter die Rentabilitätsschwelle und es kommt zu einem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit, wobei vor allem die alten Industriebetriebe betroffen sein würden.

Wird aber zur Vermeidung dieses Effektes die Primärenergieabgabe als gestaffelte Mehrwertsteuer konstruiert, so verringert sich durch den Vorsteuerabzug relativ drastisch der Lenkungs- und Umweltverbesserungseffekt. Angesichts der Tatsache, daß in Österreich der Mehrwertsteuersatz auf Energie mit 1.1.1981 von 8 auf 13 % und dann mit 1.1.1984 auf mittlerweile 20 % angehoben wurde, scheint mir eine solche Mehrwertsteuerlösung zuletzt aus verteilungspolitischen Überlegungen in Österreich nicht sinnvoll.

Wir dürfen nicht vergessen, daß es vor allem die sozial Schwächsten unserer Gesellschaft sind, die von einer allfälligen weiteren Verteuerung energieintensiver Produkte zwar am stärksten betroffen werden, die aber einkommens- und vermögensbedingt die geringsten Substitutionsmöglichkeiten haben. Je geringer das Einkommen und je kleiner die Sparguthaben sind, desto geringer sind auch die Möglichkeiten, Umweltsteuervermeidungsstrategien wie beispielsweise Effizienzverbesserungen von Heizungssystemen durchzuführen.

- 74 -

Die aufgezeigten Zielkonflikte bei der Einführung von Umweltabgaben sind sicher lösbar, sie dürfen aber bei der konkreten Verwirklichung im Interesse der sozialen Fairneß nicht vernachlässigt werden, und es bedarf bei einer allfälligen Einführung von Umweltabgaben zweifelsohne einer Reihe von flankierenden Maßnahmen im Bereich der Sozial- und Steuerpolitik.

Meine sehr geehrten Damen und Herren!

Vielleicht erscheinen Ihnen angesichts der Tatsache, daß in Europa bereits zahlreiche Umweltabgaben existieren, meine Ausführungen zu pessimistisch und skeptisch. Eine Überprüfung dieser Abgaben durch die Wissenschaft im Rahmen internationaler Studien hat gezeigt, daß viele dieser Abgaben aus fiskalischen Überlegungen erhoben werden und nicht hoch genug angesetzt sind, um die Umweltverhältnisse zu verbessern. Nicht selten waren Umweltargumente lediglich der Vorwand, um aus budgetären Gründen notwendige Steuererhöhungen leichter durchsetzen zu können.

Ich möchte in diesem Zusammenhang dezidiert feststellen, daß ich Umweltabgaben, die nur aus rein fiskalischen Erwägungen erhoben werden, ablehne. Wir brauchen keine Umweltabgaben ohne Lenkungsfunction, oder pointiert ausgedrückt; Lediglich aus optischen Gründen mit einem grünen Mascherl getarnte Steuererhöhungen stellen meiner Ansicht nach eine grobe Täuschung der österreichischen Steuerzahler dar und widersprechen eindeutig der Zielsetzung, mittelfristig die Gesamtabgabenbelastung in Österreich zu senken.

Meine sehr geehrten Damen und Herren!

Ich halte eine weitere Steigerung der Umweltschutzausgaben für dringend notwendig; aber es gibt keinen Grund dafür neue zweckge-

- 75 -

bundene Steuern zu erschließen. Die Höherdotierung hat aus allgemeinen Steuermitteln bzw. Ausgabenumschichtungen zu erfolgen.

Zusammenfassend möchte ich festhalten,

- o daß die bisherigen ausländische Erfahrungen mit Umweltabgaben eher enttäuschend sind, die praktische umweltpolitische Bedeutung ist weit hinter der bei ihrer theoretischen Konzeption vermuteten und beabsichtigten ökologischen Wirksamkeit zurückgeblieben.
- o Zur österreichischen Situation ist festzuhalten, daß die Frage der Einführung von Umweltabgaben im österreichischen Steuersystem nicht emotional, sondern rational geführt werden muß; die derzeit in Österreich geführte Debatte ist engagiert, aber inhaltslos; es gibt bis heute weder einen Entschließungs- noch einen Initiativantrag mit konkreten Vorstellungen und Ansätzen betreffend die Einführung von Umweltabgaben.

Die Chance und das Ziel der heutigen Veranstaltung müßte aus meiner Sicht daher darin liegen, die Präzision und das Niveau der Diskussion zu heben, weil auf Basis des bisherigen Schlagwortsalates zum Thema "Umweltabgaben" die Steuerfachleute keine durchdachte Steuerinitiative entwickeln können; und weil gerade im Bereich der Umweltabgaben die Probleme im Detail liegen und je nach Steuerkonstruktion und Steuerbemessungsgrundlage von sehr unterschiedlichem Gewicht sein werden.

Ich darf Sie bitten, meine sehr geehrten Damen und Herren, die Absage an eine Einführung von Umweltabgaben in dieser Legislaturperiode nicht als Mangel an Umweltverständnis zu interpretieren: sie beruht ausschließlich darauf, daß zur Zeit kein konkreter ökologisch und ökonomisch gleichermaßen sinnvoller Ansatzpunkt zur Einführung einer solchen Abgabe vorliegt. Das klare Nein zu Umweltabgaben bedeutet aus Sicht des Finanzministeriums aber nicht, daß neue erfolgreiche Ini-

- 76 -

tiativen im Bereich der Umweltpolitik abgelehnt werden. Im Gegenteil, ich vertrete die Auffassung, daß umweltpolitische Gesichtspunkte bei allen wirtschafts- und steuerpolitischen Akzentsetzungen der kommenden Monate mitberücksichtigt werden müssen.

Wir brauchen gerade im Umweltbereich nicht einen partiellen, sondern einen integralen Lösungsansatz. Und in diesem Sinne wird sich die Bundesregierung bemühen, eine wirtschaftlich und sozial abgesicherte Umweltoffensive mit klaren Prioritäten in den kommenden Jahren zu setzen. Dabei geht es nicht um die Frage pro oder kontra Umweltabgaben, sondern um die Festlegung eines klaren Prioritätenkataloges als Basis für ein verstärkt ökologisch orientiertes Wirtschaften. Im Vordergrund sollte nicht die Einschränkung sondern die Qualifizierung des Wachstums der österreichischen Wirtschaft stehen. Zur Erreichung dieser Zielsetzung scheinen mir folgende Punkte wichtig:

1. Die von der Bundesregierung bereits beschlossenen bzw. in Aussicht genommenen Gesetze im Umweltbereich sind zügig zu verwirklichen. Ich denke in diesem Zusammenhang an das bereits von der Regierung beschlossene Smogalarmgesetz und die Ausarbeitung eines umfassenden Luftreinhaltegesetzes.
2. Der Schwerpunkt der direkten Wirtschaftsförderung ist insgesamt von den Investitionshilfen und Erhaltungssubventionen bis hin zu Umweltausgaben und einer effizienten Umweltförderung zu verlagern. Im Rahmen der von der Bundesregierung geplanten Innovationsoffensive ist die Umwelttechnologie zu einem neuen Schwerpunkt der österreichischen Technologiepolitik zu machen.
3. Für starke Verschmutzer im industriell-gewerblichen Bereich und für besonders beeinträchtigte Gebiete sind unter Nutzung der bestehenden Förderungsmöglichkeiten im Bereich Wasser und Luft maßgeschneiderte Sanierungskonzeptionen mit klaren Zeitlimits zu

- 77 -

verwirklichen - mit dem Ziel, die umweltrelevante Belastung von Problemzonen auf Dauer zu reduzieren.

Die Überschaubarkeit des Wirtschaftsraumes und die geringe Zahl von Großemittenten bietet Österreich die Chance, mit den Emittenten konkrete Vereinbarungen zu schließen und auf in der ökologischen Literatur nicht unbestrittene Maßnahmen wie beispielsweise Emissionszertifikate, Offsetpolitik, Glockenpolitik und Saldostrategie zu verzichten.

4. Die Effizienz von Wasserwirtschafts- und Umweltfonds soll durch eine bessere Organisation und eine Beschleunigung des Vergabeverfahrens sowie eine Überprüfung der bestehenden Richtlinien weiter verbessert und ausgebaut werden.
5. Im Zuge der Steuerreform ist eine radikale Vereinfachung des Steuersystems anzustreben, um auf diese Weise die Grundlage und Voraussetzung für eine allfällige Einführung von Umweltabgaben zu schaffen.
6. Im Zuge dieser Steuerreform ist durch eine Umgestaltung und Vereinfachung des steuerlichen Investitionsförderungssystems bei gleichzeitiger Reduktion der Steuersätze der Förderungsanreiz von der Grund- und Halbstoffindustrie zu den wertschöpfungsintensiven Betrieben zu verlagern. Eine Änderung des Investitionsförderungssystems gekoppelt mit stark reduzierten Steuersätzen wirkt indirekt umweltverbessernd, weil dadurch der Spielraum für die adäquate Förderung von Marketing, Forschung und Vertrieb gegenüber der materiellen Investition erhöht wird.
7. Vom Bundesministerium für Umwelt, Familie und Jugend sollten ökologisch fundierte Vorarbeiten betreffend die Steuerbemessungsgrundlagen für allfällige Umweltabgaben ausgearbeitet werden. Die

- 78 -

ökologische Wirksamkeit ist hier genauso zu berücksichtigen wie die bereits vorhandenen Maßnahmen der Auflagenpolitik. Erst bei Vorliegen klarer Prioritäten kann die steuertechnische Umsetzung aus Sicht des Finanzministeriums ernsthaft geprüft und angestrebt werden.

8. Im Zuge der zweiten Phase der Steuerreform ist konkret zu prüfen, inwieweit Umweltabgaben bestehende Objektsteuern im Unternehmensbereich ersetzen können, wobei es durch diese allfällige Umschichtung zu keiner Anhebung der Gesamtabgabenquote kommen darf und die Frage der Steueraufkommensverteilung zwischen den Gebietskörperschaften zufriedenstellend gelöst werden muß. Ebenso muß die Frage der abnehmenden Ergiebigkeit in diesem Zusammenhang geprüft und berücksichtigt werden. Am leichtesten ließen sich Umweltabgaben im Rahmen einer allgemeinen Steuersenkungsstrategie im Zuge der 90er Jahre verwirklichen.
9. Bei allen Bemühungen, die Möglichkeit österreichspezifischer Lösungen zu untersuchen, sollte es erklärtes Ziel der Bundesregierung sein, im Sinne der angestrebten Intensivierung unserer Wirtschaftsbeziehungen mit den europäischen Gemeinschaften bei der allfälligen Einführung von Umweltabgaben im Gleichschritt mit der EG vorzugehen.

Darüber hinaus muß im Sinne der ökologisch offenen Flanke im Norden und Osten vor allem mit den Ländern des RGWs in Gesprächen über umweltverbessernde Maßnahmen eingetreten werden.

10. Die sehr unterschiedlichen Erfahrungen mit steuerlichen Förderungen im Katalysatorbereich in der Schweiz und in Österreich lassen es geboten erscheinen, daß in Österreich die umweltrelevante Aufklärungsarbeit und Sensibilisierung verstärkt fortgesetzt wird.

- 79 -

Meine sehr geehrten Damen und Herren!

Die soeben angeführten 10 Punkte gehen davon aus, daß eine verstärkte Verklammerung von Umweltschutz und Technologiepolitik, eine neu definierte Wachstumspolitik und eine große Steuerreform wichtige Ansatzpunkte für eine simultane Lösung der Arbeitslosen- und Umweltproblematik bilden.

- 80 -

Wolfgang ROTH

Stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion und
wirtschaftspolitischer Sprecher

UMWELTPOLITISCHE OPTIONEN IM SPANNUNGSFELD DER GESELLSCHAFTLICHEN INTERESSEN: ANREIZ ODER VORSCHRIFT?

Neben der Friedenssicherung ist die Erhaltung und Wiederherstellung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen die wichtigste Aufgabe, vor die die Menschheit in den nächsten Jahrzehnten gestellt ist.

Es spricht vieles dafür, daß die entscheidenden ökologischen Gefährdungen nicht primär in den hochentwickelten Industriestaaten entstehen, sondern in den unterentwickelten, ja den ärmsten Entwicklungsländern: 11 Millionen Hektar Wald werden jährlich, hauptsächlich in der Dritten Welt, vernichtet. Auf 30 Jahre hochgerechnet entspricht dies der Größe Indiens. Jahr für Jahr werden 6 Millionen Hektar landwirtschaftlich nutzbare Fläche in unfruchtbare Wüsten verwandelt. Immer mehr giftige Stoffe geraten durch Industrie und Landwirtschaft in die menschliche Nahrungskette. Durch die Verbrennung fossiler Energieträger erhöht sich von Jahr zu Jahr die weltweite Erwärmung, so daß ein globaler Treibhauseffekt entsteht - mit noch nicht absehbaren Konsequenzen für den Anstieg des Meeresspiegels. Ganze Küstenregionen geraten dadurch in Gefahr - insbesondere in der Dritten Welt.

Es ist wichtig in Erinnerung zu behalten, daß Umweltpolitik global und konzipiert werden muß. Natürlich heißt das nicht, daß nationale Anstrengungen unwichtig sind. Doch sie bleiben in ihren Wirkungen begrenzt, wenn es nicht gelingt, die globale Krise zu überwinden.

- 81 -

In zehn Thesen will ich meine Position zur Frage Anreiz oder Vorschrift zusammenfassen:

1. Industriestaaten wie die Bundesrepublik befinden sich erst am Anfang der ökologischen Krise; sie haben bislang kein soziales, ökonomisches und politisches Kozept zur langfristigen Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen.

Ich möchte diese These nicht qualitativ belegen, sondern beschränke mich auf seine quantitativen Aspekte. Die OECD schätzt die Wohlstandsverluste in den Industriestaaten durch Umweltzerstörung und Umweltverschmutzung pro Jahr auf 3 bis 5 Prozent des Bruttosozialprodukts. Der Präsident des deutschen Umweltbundesamtes, Prof. Wicke, hat berechnet, daß der Bundesrepublik jährliche Kosten der Umweltzerstörung und der Umweltgefährdung von mindestens 103 Milliarden DM entstehen. Das sind nicht weniger als 6 Prozent unseres Bruttosozialprodukts.

Im einzelnen lautet die ökologische Schadensbilanz für die Bundesrepublik

- 48 Mrd durch Luftverschmutzung
- 18 Mrd durch Gewässerverschmutzung
- 5 Mrd durch Bodenzerstörung
- 32 Mrd durch Lärm

Dagegen wendet die Bundesrepublik lediglich 2 Prozent, also etwas über 33 Milliarden DM, jährlich für Umweltschutzmaßnahmen auf. Von der Größenordnung her sind die jährlichen Schäden durch unterlassenen Umweltschutz also weit höher als die Aufwendungen für die Erhaltung unserer Umwelt.

- 82 -

2. Wir brauchen heute ein umfassendes Konzept einer ökologischen Erneuerung unserer Volkswirtschaft.

Wir müssen heute erkennen, daß die Dialektik historischer Prozesse nicht allein reduziert werden kann auf die Dialektik und den Antagonismus von Produktivkraftfortschritt einerseits und Entwicklung der gesellschaftlichen Produktionsverhältnisse andererseits. Wir müssen vielmehr anerkennen, daß Technik und materielle Produktivkraftentwicklung selbst widersprüchlich und antagonistisch sein können, wir müssen die Dialektik der Technik oder um ein Wort von Horkheimer und Adorno aufzugreifen, die Dialektik der Aufklärung zum Ausgangspunkt unseres konzeptionellen Denkens machen.

Das Konzept der ökologischen Erneuerung der Industriegesellschaft, wie wir es zur Zeit versuchen zu entwickeln, ist ein alle Lebensbereiche des Menschen umfassendes Programm. Es ist ein Entwurf für eine Gesellschaft, in der die Aneignung der Natur durch Arbeit im Einklang mit den Naturgesetzen ist. Wir müssen lernen, so zu produzieren, so zu verteilen und so zu konsumieren, daß die Natur intakt bleibt und die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen erhalten bleiben. Sicher verändern wir mit unserer Arbeit die Umwelt, in der wir leben, sicherlich verwandeln wir durch die Aneignung natürlicher Stoffe auch die Natur selbst. Was wir nicht verändern können, sind die Naturgesetze. Wir müssen uns darüber im klaren sein, daß nicht der Mensch das Maß aller Dinge ist, sondern daß der Mensch selbst als natürliches Lebewesen Teil der Natur ist. Die Umweltkatastrophen der vergangenen Jahrzehnte haben uns diese uralte Erkenntnis der Menschheit wieder bewußt werden lassen.

Dies heute wieder zum Ausgangspunkt unseres Denkens und Handelns zu machen, heißt nicht "Zurück zur Natur" und "Ausstieg aus der

- 83 -

Industriegesellschaft" sondern es heißt, das ökonomische Denken des Menschen in Einklang mit den Naturgesetzen zu bringen; als Wirtschaftssubjekte so zu handeln, daß die Naturkreisläufe nicht irreversibel gestört oder sogar zerstört werden.

3. Ökologische Erneuerung der Industriegesellschaft ist eine Herausforderung an die Kreativität des Menschen, es ist eine Herausforderung an Naturwissenschaftler und Techniker, umweltverträgliche Produktionsverfahren und Produkte zu erforschen und zu entwickeln, es ist eine Herausforderung an die Unternehmungen, an Unternehmensleitungen und Gewerkschaften, den Innovations- und Investitionsprozeß in diese Richtung zu lenken; es ist eine Herausforderung an den Staat, durch das Setzen eines klaren ökologischen Ordnungsrahmens die Inanspruchnahme der Natur zu regeln und durch ökonomische Anreize den Erneuerungsprozeß zu beschleunigen; es ist eine Herausforderung an die gesellschaftlichen Gruppen, das Bewußtsein der Menschen in ökologischen Fragen zu schärfen. Und schließlich kommt es auf jeden einzelnen an, das Verhalten selbst zu ändern.

Konkret müssen die folgenden Ziele angesteuert werden:

- Strukturveränderungen zu erreichen, um umweltproblematischen Formen von Produktion und Konsumation durch umweltverträgliche zu ersetzen;
- technische Innovation zu fördern, damit Produktionsprozesse und Produkte durch neue Techniken umweltverträglicher gestaltet werden können;
- eine umfassende Entsorgung zu erreichen, um gefährliche Schadstoffe soweit wie möglich zu beseitigen;

- 84 -

- die alten Lasten auf unserer Umwelt, die aus der 150jährigen Industrialisierungsgeschichte stammen, jetzt zu beseitigen.

4. Die Umweltpolitik ist heute noch weitgehend fehlprogrammiert. Mit ihren Geboten und Verboten ist sie vergangenheitsbezogen; auf die Reparatur eingetretener Umweltschäden ausgerichtet. Es kommt aber darauf an, Produzenten und Konsumenten zu veranlassen, Umweltschädigungen von vornherein zu vermeiden.

Sicherlich sind Gebote und Verbote als umweltpolitische Instrumente heute nach wie vor unersetzbar, sie sind schnell einsetzbar, sie sind effektiv, sie sind auch innerhalb des Verwaltungsvollzugs praktikabel. Dennoch ist eine Politik der Umweltauflagen vergangenheitsbezogen, auf die Reparatur eingetretener Umweltschädigungen orientiert, nicht auf die Vorsorge, auf eine Politik, die Umweltschädigungen von vornherein vermeiden will.

Die Hauptkritik an der Umweltpolitik, die sich primär an Geboten und Verboten orientiert, ist der Vorwurf der wirtschaftlichen Ineffizienz. Die angestrebten Umweltschutzziele werden, so wird häufig glaubwürdig nachgewiesen, nicht mit dem geringstmöglichen Ressourceneinsatz und damit nicht mit minimalen gesamtwirtschaftlichen Kosten erreicht. Der Grund für diese Ineffizienz wird darin gesehen, daß auf die individuellen Grenzkosten z.B. einer zusätzlichen Reinigung bei Umweltverschmutzern keine Rücksicht genommen wird. Anders als bei Abgaben und Umweltlizenzen werden also nicht überdurchschnittliche Reinigungsleistungen dort induziert oder dort durchgesetzt, wo die Reinigung besonders kostengünstig möglich ist.

Ein weiteres kommt hinzu: Wegen der unterschiedlichen Kosten bei der Schadstoffbeseitigung werden den Umweltverschmutzern ganz unterschiedlich hohe Belastungen zugemutet. Dies verstößt nicht

- 85 -

nur gegen die Verteilungsgerechtigkeit, es entstehen dadurch auch Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Unternehmungen. Das gilt insbesondere zwischen kleinen und mittleren Unternehmen und Großunternehmen. Umweltpolitik, die mit Geboten und Verboten meint auskommen zu können, fördert deshalb Konzentrationstendenzen in der Wirtschaft.

Schließlich haben Gebote und Verbote den Nachteil, daß sie den einzelnen Verursachern keinerlei Anreiz bieten, mit ihren Umweltanstrengungen über die jeweils geforderten Gebote oder Verbote hinauszugehen. Dies kann auch nicht kompensiert werden durch die Forderung, den jeweiligen Stand der Technik anzuwenden. Denn dann wird das innovative Verhalten der Unternehmungen nicht stimuliert.

5. Es spricht vieles dafür, daß die Umwelttechnologie selbst nicht in der Geschwindigkeit vorankommt, wie sie vorankommen könnte, wenn die Kreativität und Innovationskraft einer Wettbewerbswirtschaft voll zur Geltung kommen würde. Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß die Umweltpolitik mehr und mehr vom Einsatz von Geboten und Verboten abkommt und ökonomisch effizientere Methoden anwendet.

In erster Linie sind hier die Umweltabgaben zu nennen, mit deren Hilfe Anreize für Produzenten und Konsumenten geschaffen werden, mit denen aber auch Finanzierungsmöglichkeiten geschaffen werden sollen, um umweltpolitische Ziele zu realisieren. Umweltabgaben als Emissionsabgaben oder als Abgaben auf Produkte sollen bestimmte Umweltstandards mit minimalen volkswirtschaftlichen Kosten erreichen. Im Gegensatz zu der Umweltauflagenlösung werden bei Umweltabgaben überdurchschnittliche Reinigungs- bzw. Vermeidungsleistungen durch den Anreiz der Abgabenreduzierung dort induziert, wo dies besonders kostengünstig ist. Ein weiterer Vorteil der Abgabenlösung besteht darin, daß jede weitere Reduzierung der

- 86 -

Umweltverschmutzung in Form vermiedener Umweltabgaben honoriert und damit der umwelttechnische Fortschritt durch das Gewinnmotiv angeregt und beschleunigt wird. Umweltabgaben sind also ein ausgesprochen marktkonformes Instrumentarium, das noch am ehesten wettbewerbspolitisch neutral genannt werden kann.

Die Nachteile von Umweltabgaben - hier liegen einschlägige Erfahrungen in der Bundesrepublik mit dem Abwasserabgabengesetz vor - liegen auf der Hand: Die Abgabenhöhe muß politisch definiert werden und wird nach einem schwierigen Interessenausgleich meist zu niedrig festgelegt, um umweltpolitisch effektiv zu sein. Hinzu kommt, daß eine einheitlich definierte Abgabenhöhe regional sehr unterschiedlich wirken kann. Die unterschiedlichen Emissionsverhältnisse und die unterschiedlichen Vermeidungskosten der Emittenten einer Region werden nicht berücksichtigt. Damit ist die optimale Mittelverwendung und die regionsspezifische ökologische Zielerreichung nicht gewährleistet.

Die Erfahrungen in der Bundesrepublik sind im ganzen positiv. Es handelt sich dabei um die Altölabgabe und die Abwasserabgabe.

- a) Mit dem Gesetz über Maßnahmen zur Sicherung der Altölbeseitigung vom 23. Dezember 1968 werden die Hersteller von Schmierölen zur Deckung derjenigen Kosten herangezogen, die durch die Beseitigung des Altöls verursacht werden. Danach wird auf alle mineralölsteuerpflichtigen Schmierölverkäufe eine mengenabhängige Ausgleichsabgabe erhoben und einem vom Bundesamt für Gewerbliche Wirtschaft verwalteten, zweckgebundenen Rückstellungsfonds zugeführt. Aus diesem Fonds werden Unternehmen, die kostenlos Altöl übernehmen und umweltfreundlich beseitigen bzw. wiederaufbereiten, Zuschüsse gewährt. Die Altölabgabe dient also zwei unterschiedlichen Zielen. Zum einen ist sie auf die Erzielung von Einnahmen gerichtet, die für den

- 87 -

Sanierungszweck verausgabt werden sollen. Als Abgabe mit Ausgleichsfunktion dient sie zum anderen dem Wettbewerbsausgleich zwischen Unternehmungen, die aufgrund unterschiedlicher Rücksichtnahme auf die Umwelt Nachteile in Kauf nehmen müssen oder Vorteile genießen.

- b) Mit dem Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer vom 13. September 1976 werden Personen, die im bestimmten Umfang schadstoffbehaftetes Wasser an die Umwelt abgeben, mit einer Abgabe belastet, deren Höhe sich nach dem Schadstoffgehalt staffelt. Ziel des Gesetzes ist es, Einleiter von Abwasser dahingehend zu motivieren, durch Entwicklung neuer Reinigungstechniken, durch Einbau bereits entwickelter umweltfreundlicher Reinigungsanlagen oder andere vergleichbare Maßnahmen, den Wasserhaushalt geringer mit schadstoffhaltigem Abwasser zu belasten. Ein zweiter Zweck wird mit der Abwasserabgabe verfolgt, nämlich Wettbewerbsnachteile auszugleichen für diejenigen, die unter großem finanziellen Aufwand für die Klärung ihrer Abwasser sorgen, gegenüber der Mehrzahl der Einleiter, die derartige Kosten scheuen oder vermeiden. Beiden Abgaben liegt das sogenannte Verursacherprinzip zugrunde. Nicht die Allgemeinheit, sondern diejenigen Personen sollen zur Deckung der sozialen Zusatzkosten oder von Schäden an öffentlichen Gütern, wie z.B. der Umwelt, herangezogen werden, die diese Kosten verursacht haben.

Beide Abgaben haben ihre umweltpolitischen Ziele teilweise erreicht - allerdings auf dem Wasser nicht ausreichend, weil die Abgaben zu niedrig angesetzt sind.

6. Der Ausdehnung von Sonderabgaben, wie es Umweltabgaben darstellen, sind bei uns allerdings verfassungsrechtliche Grenzen gezogen. So ist in der Rechtsprechung und in der juristischen Literatur immer

- 88 -

wieder betont worden, daß es nicht im Ermessen des einfachen Gesetzgebers sein kann, die bundesstaatliche Finanzverfassung durch die Einführung und Erhebung immer neuer nichtsteuerlicher Sonderabgaben auszuhöhlen. Sonderabgaben - das ist ein weiterer Kritikpunkt - unterhöhlen die Etathoheit des Parlaments, da die Sonderabgaben am Staatshaushalt vorbei auf parafiskalische Sonderfonds übergehen. Hier entsteht eine Schattenhaushaltswirtschaft, die gegen den Grundsatz der Einheit und Vollständigkeit des Haushalts verstößt. Hinzu kommt, daß Steuergerechtigkeit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung nach der individuellen Leistungsfähigkeit durch das Auferlegen von Sonderabgaben tangiert und verletzt werden können.

7. Um einer Aushöhlung der Finanzverfassung zu begegnen, muß das System der Steuern auf umweltschädigende Produkte weiterentwickelt werden. Heftig diskutiert wurde in meiner Partei der Vorschlag, die Lohn- und Einkommensteuer zugunsten einer Produktsteuer abzubauen. Die Motive des Vorschlages zielen in zweierlei Richtung:

Wie bei der Umweltabgabe sollen die Umweltbelastung und der Ressourcenverbrauch bereits auf der Produktionsebene zu einem so gewichtigen Kostenfaktor werden, daß die Vermeidung von Umweltbelastungen zu einem betriebswirtschaftlichen Kalkül wird. Durch die Einführung eines Systems von Umwelt oder Produktsteuern sollen Investitionsentscheidungen, Produktionsverfahren und Produkte in Einklang mit der Sicherung unserer natürlichen Lebensgrundlagen gebracht werden.

Zum anderen habe dieser Vorschlag den zusätzlichen Vorzug, daß durch die radikale Senkung der Lohn- und Einkommensteuer und auch anderer Sozialabgaben der Faktor Arbeit verbilligt würde und insofern der Anreiz zur Schaffung neuer Arbeitsplätze erhöht werden könnte.

- 89 -

Sicherlich ist dieser Vorschlag noch utopisch - richtig ist jedoch, daß ganz allgemein steuerliche Instrumente stärker als bisher genutzt werden müssen, um umweltverträgliches Verhalten zu motivieren. Richtig ist ferner, daß im Interesse der Finanzklarheit und der Wahrung der Haushaltshoheit des Parlaments Abgaben und parafiskalische Haushalte soweit wie möglich begrenzt sein sollten.

Mit der Einführung der Produktsteuer auf umweltschädigende Güter betritt der Gesetzgeber keineswegs Neuland. Auch heute schon sind Ressourcen und Produktbesteuerungstatbestände allgemein bekannt. Jeder kennt die Tabaksteuer, die Branntweinsteuer, die Biersteuer, die Kaffee- und Teesteuer, die Schaumwein- und Weinsteuer, die Zuckersteuer, die Getränkesteuer, die Salzsteuer, die Mineralölsteuer, usw. Auf verbleites Benzin wird mehr Steuer erhoben als auf unverbleites oder Dieselkraftstoffe; Katalysator-Autos werden nicht oder geringer besteuert. Wir kennen in einzelnen Ländern die Einwegverpackungssteuer; wir kennen die Besteuerung von bestimmten chemischen Grundstoffen. Es gibt die Pflanzenschutzmittelsteuer - z.B. in Schweden, wo auf Pflanzenschutz und Schädlingsbekämpfungsmittel 5 Prozent Umweltsteuer gelegt werden.

Bei uns wird die Einführung einer Stickstoffsteuer diskutiert. Mit einer Stickstoffsteuer ließe sich die Überdüngung der Böden und damit die Belastung von Grundwasser und Nahrungsmitteln mit krebserförderndem Nitrat bremsen. Der Pestizidverbrauch würde zurückgehen, weil höhere Stickstoffgaben in der Regel zu einer zusätzlichen Verwendung von Pflanzenschutzmitteln führen und - ökologisch durchaus willkommen - würden die stickstoffbildenden Zwischenfrüchte wie Klee und Lupinen verstärkt angebaut.

- 90 -

8. Erwogen wird in der Bundesrepublik auch die Einführung einer Grundstoffeinsatzsteuer.

Bei der Grundstoffeinsatzsteuer oder Grundstoffeinsatzabgabe handelt es sich um ein Modell zur Finanzierung der Altlastensanierung. Belastet werden sollen organische und anorganische Grundstoffe in der chemischen Industrie (z.B. Schwefelsäure, Natronlauge oder Äthylen) sowie auch wichtige Grundstoffe anderer Industriezweige (z.B. Cadmium). Schuldner ist derjenige, der diese Stoffe in der Bundesrepublik Deutschland in den Verkehr bringt. Die Steuer oder Abgabe soll einen besonderen Fonds speisen, aus dem Mittel nach einem von Bund und Ländern gemeinsam erstellten Altlastensanierungsplan vergeben werden sollen. Die Schaffung eines derartigen Altsanierungsfonds wurde durch die 23. Umweltministerkonferenz vom 8./9. November 1984 in Ludwigsburg sowie auf einer Tagung der sozialdemokratischen Umweltminister am 15./16. Februar 1986 in Bonn befürwortet.

Die Konzeption einer Grundstoffeinsatzsteuer zeigt große Ähnlichkeit mit Überlegungen, wie sie auch in den USA angestellt worden sind und in dem Superfondsgesetz von 1980 ihren Ausdruck gefunden haben. Diese sogenannte feedstocktax wird von Unternehmungen, die die genannten Chemikalien in den Verkehr bringen, erhoben. Steuer-schuldner sind also die Unternehmungen, die die gesamten Chemikalien produzieren, das sind ca. 700 Firmen. Von diesen 700 Firmen bringen allein zwölf 17 Prozent der gesamten Einnahmen der Steuern in Höhe von jährlich 230 bis 260 Millionen Dollar auf. Die Einnahmen aus der feedstocktax fließen in den sogenannten Superfonds. Dieser hat ein Gesamtvolumen von 1,6 Milliarden US-Dollar erreicht. Mit den Mitteln des Superfonds werden vor allem Sanierungsmaßnahmen auf den in einer nationalen Prioritätenliste aufgeführten Deponien durchgeführt. Daneben können auch Notstandsmaßnahmen, wie z.B. Räumungen aus verseuchten Gebieten, finanziert werden.

- 91 -

9. Worauf es in der Umweltpolitik in Zukunft ankommen wird, ist die Entwicklung von Gesamtkonzeptionen, um die dringendsten Umweltprobleme zu lösen. Dabei müssen die bestehenden Umweltinstrumentarien problembezogen eingesetzt werden.

Ich plädiere für ökologische Gesamtkonzepte, beispielsweise zur Überwindung der Altlasten auf unserer Umwelt oder für eine Energieversorgung ohne lebensgefährdende Risiken. Bei solchen Konzeptionen wird man jeweils der Aufgabenstellung entsprechend das vielfältige umweltpolitische Instrumentarium zur Anwendung bringen: Wir brauchen Umweltauflagen, Gebote und Verbote, wir brauchen das Instrument der Umweltsteuer und der Umweltabgaben, wir brauchen aber auch ökologisch stimulierende Instrumente; seien es Steuererleichterungen in Form von Investitionszulagen und Sonderabschreibungen, seien es gesplittete Umsatzsteuersätze oder seien es Hilfen zur Finanzierung von Umweltschutzinvestitionen.

Beispiel: unser Vorschlag zum Sondervermögen "Arbeit und Umwelt".

Die Grundlage ist folgende:

So wie es uns nach dem Kriege gelungen ist, den Wiederaufbau zu schaffen und insbesondere die Wohnungsnot durch eine große Gemeinschaftsanstrengung aller zu beseitigen, so ist es heute Aufgabe der Politik, die Umweltnot anzugehen und zu überwinden. Wir haben mit dem Sondervermögen "Arbeit und Umwelt" eine solche große Gemeinschaftsanstrengung vorgeschlagen, um die alten Lasten auf der Umwelt schrittweise zu beseitigen. Wir wollen damit eine Investitionsoffensive starten, um in einer relativ kurzen Zeit die Altlasten, die auf unserer Umwelt liegen, zu beseitigen.

- 92 -

Die Abwicklung des Programms wird der Kreditanstalt für Wiederaufbau in Frankfurt übertragen. Das Kreditvolumen beschafft sich das Institut auf den nationalen Kapitalmärkten zu den marktüblichen Konditionen. Den infragekommenden Investoren werden damit Kredite angeboten, deren Zinssätze deutlich unter den Marktzinssätzen liegen. Die Kreditkonditionen des Sondervermögens passen sich den jeweiligen Marktzinssätzen an, sodaß das Subventionsvolumen über die ganze Laufzeit voll erhalten bleibt.

Das Sondervermögen soll in den folgenden Schwerpunkten zur Verbesserung der Umweltsituation beitragen:

- Gewässerschutz
- Wasserversorgung
- Abfallwirtschaft
- Luftreinhaltung
- rationelle und sparsame Energieverwendung
- Lärmschutz
- Naturschutz, Landschaftsschutz und Stadtökologie

Die Finanzierung des Sondervermögens ist sehr einfach. Wir schlagen einen steuerlichen Zuschlag auf den Verbrauch von Strom, Mineralölprodukten und Erdgas vor, der die privaten Haushalte zwischen 5 und 10 DM monatlich zusätzlich belasten würde.

Diese Art der Finanzierung halten wir gerade heute für wichtig. Durch den Mineralölpreissturz und in seinem Gefolge der Verbilligung von Erdgas scheinen die Lehren aus den beiden Ölpreisexpositionen weitgehend in Vergessenheit geraten zu sein. Die politische Schwäche der OPEC darf uns nicht dazu verleiten, die tatsächlichen Knappheitsverhältnisse bei Mineralölprodukten und Erdgas aus den Augen zu verlieren. Eine vorausschauende Energiepolitik muß also darauf aus sein, die abrupten Preisänderungen,

- 93 -

wie wir sie in den siebziger Jahren erleben mußten, zu vermeiden und einen allmählichen Anpassungsprozeß einzuleiten, in dem durch Steuern oder steuerähnliche Abgaben auf den Einsatz von Kohlenwasserstoffen die rechtzeitige Berücksichtigung zukünftiger Knappheiten im Kalkül der Nachfrager beschleunigt wird. Um es mit den Worten meines Freundes Hans Matthöfer zu sagen: "Wir haben nur die Wahl, in unserem Land durch Steuererhöhungen die Preise für eingeführte Energie rechtzeitig und vorausschauend zu erhöhen, um damit arbeitsplatzschaffende, energiesparende und umweltschützende Investitionen zu finanzieren oder wenig später in Form uns aufgezwungener höherer Ölpreise entsprechend mehr Geld zusätzlich und ohne Gegenleistung an die Energieexporteure abzuführen." Das ist der Kern des Problems. Beim Preis für Erdgas und Erdöl handelt es sich im wesentlichen um eine ökonomische Rente, und es ist die Frage, wer diese Rente abkassiert, die ölproduzierenden Länder, oder gelingt es den Regierungen der Verbraucherstaaten, durch steuerliche Verteuerungen die Produzentenrente zumindest teilweise abzuschöpfen und für die eigene ökonomische und ökologische Entwicklung zu nutzen.

Sicherlich werden Probleme für die gewerbliche Wirtschaft entstehen, insbesondere für die Industriebetriebe, die energieintensiv arbeiten. Ich nenne hier nur die Aluminiumwirtschaft. Dennoch sind wir der Auffassung, daß sowohl für private Haushalte als auch für die Industrie der steuerliche Zuschlag vertretbar ist.

Mit dem Konzept "Arbeit und Umwelt" operieren wir also sowohl mit Verboten und Geboten, mit einer Produktsteuer als auch mit ökonomischen Anreizen, um dem Ziel der möglichst schnellen Sanierung unserer Umwelt näherzukommen.

- 94 -

10. Es macht wenig Sinn, eine theoretische Trennungslinie zwischen Anreiz und Vorschriften zu ziehen und sich für das eine oder andere auszusprechen, Anreize als marktwirtschaftliche Lenkungsmechanismen und Vorschriften als bürokratische Bevormundung zu klassifizieren. Für Ideologie ist hier kein Platz.

Wenn ein bestimmtes Umweltziel erreicht werden soll, genügen Anreize vielleicht nicht, um es im gewünschten Umfang und der gewünschten Zeit zu realisieren. Dann sind Vorschriften unumgänglich.

Worauf es eigentlich ankommt, ist, das umweltpolitische Instrumentarium so zu entwickeln, daß die Wirtschaft einen Anreiz hat, den Stand der Umwelttechnik ständig zu verbessern oder umweltschädliche Produkte durch umweltfreundliche zu ersetzen.

Heute ist es vielfach so, daß die Wirtschaft Regierung und Parlament ständig zu überzeugen versucht, den in umweltpolitischen Normen vorgeschriebenen "Stand der Technik" nicht zu überschreiten oder schon als das Maximum des technisch Machbaren darzustellen. Solche Fälle sind ein sicheres Indiz dafür, daß die Umweltschutzgesetzgebung im Kern falsch konzipiert ist. Sie schafft ganz offensichtlich keinen Anreiz, die Umwelttechnik ständig zu verbessern.

Umweltschutzpolitik muß aber gerade dies leisten: So wie die Unternehmungen bestrebt sind, ihre Kosten zu minimieren, müssen sie in Zukunft auch ständig bestrebt sein, ihre Umweltbelastung zu minimieren. Sie werden dies nur tun, wenn Umweltbelastung einen Preis hat, und zwar einen Preis der höher ist als die Vermeidung von Umweltbelastung. Ob man solche Preise in Form von Umweltabgaben, Umweltsteuern oder in Form von steuerlichen Anreizen (Beispiel: schadstoffarmes Auto) setzt, ist eine zweitrangige Frage,

- 95 -

die jeweils nach der praktischen Zweckmäßigkeit entschieden werden muß.

Dennoch machen wir uns keine Illusionen: So schön das theoretische Modell klingt, es ist praktisch nicht machbar, für jegliche Umweltbelastung und jedes umweltschädliche Produkt einen Preis festzulegen. Wir können nicht für jedes der umweltschädlichen Produkte oder jede umweltschädigende Substanz Abgaben oder Steuern fixieren. Man kann dies für einzelne gravierende Produkte und Substanzen tun, aber nicht für alle. Deshalb muß eine zukunftsorientierte Umweltpolitik entscheidend auch beim Haftungsrecht ansetzen. Das alte preußische Bergschadensrecht hat dies schon gültig formuliert: Wer anderen Schaden zufügt, muß dafür gerade stehen. Wer Umwelt und Menschen schädigt, muß dafür haften. Wenn dieses im Bewußtsein der in der Wirtschaft Verantwortlichen fest verankert wäre, würde präventiv mehr auf Umweltverträglichkeit geachtet.

Sicherlich kann man mit den Schadensersatzprozessen auch Mißbrauch betreiben. Wir wissen aber auch, daß ein Bürger beispielsweise bei uns, dessen Gesundheit durch Chemieprodukte geschädigt wird, kaum eine Chance hat, jemals Schadenersatz zu erlangen. Wir fordern z.B., daß das zivilrechtliche Schadensersatzrecht bei Umweltschäden durch die Einführung einer verschuldensunabhängigen Haftung und durch die Erleichterung des Nachweises der Schadensverursacher durch eine Umkehr der Beweislast zugunsten des Geschädigten verändert wird.

Ich komme zum Schluß. Ich hoffe, ich habe deutlich machen können: Die Alternative Anreiz oder Vorschrift ist also nicht die Frage. Sondern die Frage bleibt, ob wir mit Anreizen allein auskommen. Hier müssen wir klar sagen: nicht immer. Asbest muß man beseitigen, nicht besteuern.

- 96 -

In der Praxis führt uns also nur eine Kasuistik mit allgemeinen Regeln weiter. Sicherlich ist das ein pragmatischer Weg mit einer konkreten Utopie. Unserer Generation muß die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen gelingen.

- 97 -

Univ.Prof. Dr. Ewald NOWOTNY
Abgeordneter zum Nationalrat

BESCHÄFTIGUNG, WACHSTUM, STRUKTURPOLITIK: WAS BEWIRKEN DIE UMWELT- ABGABEN?

Es gibt vom Kaiser Ferdinand, den man den Gütigen nennt, einen Ausspruch, der ungefähr so lautet: "Worauf die gescheiten Leute kommen, wenn man sie nur läßt!" Ich glaube, daß das ein ganz gutes Motto für die umweltpolitische Debatte ist, weil, wer neu dazu stößt, manchmal das Gefühl hat, es sei so eine Art Bastelstube für Ökonomen, in der der Fantasie keine Grenzen gesetzt sind. Sie haben heute schon eine Fülle von steuerpolitischen Vorschlägen gehört. Es ist überhaupt kein Problem, diese Liste um weitere zu ergänzen. Probleme treten aber dann auf, wenn man aus dieser schönen Bastelstube der Theorie in die Praxis gehen will, weil dort ganz andere Bedingungen herrschen. Bezugnehmend auf die Bastelstube möchte ich nur etwa auf die Konzeptionen, die ich selber in meiner Habilitationsschrift (E. Nowotny, Wirtschaftspolitik und Umweltschutz, v. Paul Haupt, Bern - Freiburg, 1974) im Jahre 1974 schon zu Fragen für Emissionsabgaben entwickelt habe, verweisen und darauf, daß es hiezu inzwischen eine breite theoretische Diskussion gibt und viel darüber geschrieben wurde.

Von der praktischen Seite her aber ist der eigentliche Impuls in Richtung Emissionsabgaben relativ schwach geblieben. Das kann einerseits bedeuten, daß soziale Systeme in ihrer Lernfähigkeit einfach langsam sind. Es kann aber auch ein Hinweis dafür sein, daß man die Schwierigkeiten der Einführung solcher Abgaben vielfach unterschätzt hat. Ich möchte, bevor ich auf Details einiger steuerlicher Abgabenregelungen eingehe, ganz kurz noch zwei Vorbemerkungen machen, die mir bedeutend erscheinen, auch wenn sie zum Teil schon erwähnt wurden.

- 98 -

1. Es ist wichtig, ganz deutlich zu unterscheiden zwischen umweltorientierten Abgaben als Lenkungssteuern, also als primär ökologischem Instrument - ein typisches Beispiel hierfür sind Emissionsabgaben der verschiedensten Formen - und fiskalisch orientierten Abgaben, die irgendwo auch umweltmäßig anknüpfen. Ich würde sagen, daß Energiesteuern in die zweite Kategorie gehören, wobei natürlich die beiden Kategorien vielfach Überschneidungen aufweisen, aber doch deutlich unterschiedliche Akzente.
2. Umweltschutzabgaben sind sicherlich nicht isoliert zu betrachten. Erstens, muß die Verbindung zur administrativen Seite hergestellt werden. Diesbezüglich glaube ich, daß alle Zertifikatlösungen, die hier kurz erwähnt wurden, unrealistisch sind. Zweitens, muß die Verbindung zu den anderen Steuern hergestellt werden. Die Grundfrage muß geklärt werden, ob von einer konstanten oder sich ändernden Steuerquote ausgegangen wird, was natürlich ganz unterschiedliche ökonomische Wirkungen hat. Drittens, muß die Verbindung zur Ausgabenseite hergestellt werden, wie das im Programm meines Freundes Roth sehr deutlich geworden ist. Viertens, muß in einem föderalen System natürlich auch immer die Verbindung zur Finanzausgleichsseite hergestellt werden. Sowohl die gesetzlichen Voraussetzungen als auch die Ertragszuteilung müssen abgeklärt werden. Ich möchte hier nur die Möglichkeit erwähnen, die nicht nur von der fiskalischen Seite her interessant ist, daß man etwa einen Finanzausgleich selber in einem gewissen Sinn für umweltpolitische Zielsetzungen, zumindest in kleinen Bereichen, einsetzen könnte. Ich denke da insbesondere daran, ob es nicht sinnvoll wäre, über den Finanzausgleich den Anreiz für Gemeinden zu bieten, als Standort z.B. für emissionsträchtige oder wichtige Bereiche, wie etwa für Sondermülldeponien zu fungieren. Derzeit gibt es für Gemeinden durch die Finanzausgleichsregelungen einen erheblichen Anreiz, z.B. Industriestandort zu sein, etwa durch die Lohnsummensteuer. Dies halte ich auch für richtig, weil, wenn wir solche Anreize nicht

- 99 -

hätten, würde jede Gemeinde nur noch Wohnortgemeinde und keine würde mehr Standortgemeinde sein wollen. Dieselbe Logik würde meines Erachtens dafür sprechen, daß in den Fällen, wo eine Gemeinde Standort für einen Bereich ist, der von gesamtwirtschaftlicher Bedeutung ist, auch diese Tatsache über den Finanzausgleich berücksichtigt wird. Z.B., daß eine Abgeltung über eine automatisch höhere Stufe des Bevölkerungsschlüssels erfolgt oder durch einen Sonderschlüssel, wie dies ja zum Teil schon für theatererhaltende Gemeinden der Fall ist. Führt man derartige Regelungen auch für Gemeinden, die Standort für Umwelthanlagen sind, ein, hätte dies den Effekt, daß sich damit kommunale Vorteile in dieser Standortgemeinde für alle ergäben. Aus der konkreten politischen Praxis weiß ich, daß jeder weiß, es ist wichtig, einen Standort für Umweltschutzanlagen zu haben, aber keiner ihn bei sich haben will. Das rührt zum Teil daher, daß es in einer Gemeinde immer sehr wenige sind, die unmittelbar davon profitieren, also etwa der Grundverkäufer für die Deponie, aber alle anderen nicht. Daher wird es zu keinem Standort für Mülldeponien kommen. Über den Finanzausgleich hätten dann alle einen Vorteil, sei es, daß sie hier bessere kommunale Dienste in Anspruch nehmen könnten, sei es, daß man kommunale Gebühren senken könnte. Ich glaube, solche Lenkungsmechanismen, die Umweltprobleme zwar nicht lösen, aber doch entschärfen könnten, sind von wesentlicher Bedeutung für die österreichische Umweltpolitik.

Jetzt aber zum Bereich der Abgaben selbst, wo ich ganz konkret auf einige Formen eingehen will, weil ich glaube, daß es wenig Sinn hat, nur allgemein über Umweltabgaben zu sprechen. Es ist daher auch nicht sehr konstruktiv, ein klares Nein zu Umweltabgaben abzugeben, wie wir das heute schon gehört haben, ohne eigentlich genau zu sagen, was man unter Umweltabgaben im einzelnen versteht. Das Nein ist klar, aber es bleibt unklar, zu welchen Abgaben das Nein erfolgt. Ich möchte also hier konkret folgende Bereiche kurz diskutieren:

- 100 -

1. Eine Energiesteuer
2. Eine Emissionsabgabe (Beispiel: Abwasserabgabe)
3. Pfandlösungen
4. Umgekehrtes Verursacherprinzip (Wasserpfennig)

1. Energiesteuer

- 1.1. Die Stellung von Energiesteuern innerhalb des Steuersystems wird natürlich sehr unterschiedlich sein, ob diese als Kompensation für z.B. als kurzfristig betrachtete Senkungen der Energiepreise gesehen wird, um dadurch die bisherige Umweltpolitik nicht zu gefährden, oder ob sie unter dem fiskalischen Aspekt, als Sonderfinanzierungsinstrument, oder als Ersatz für andere Steuern gesehen wird. Wenn ich die österreichische dementsprechende Literatur betrachte, wird sie ja eigentlich hauptsächlich immer unter dem letztgenannten Aspekt argumentiert. Es ist ja ökonomisch sinnvoll, den Faktor Energie zu besteuern und dafür z.B. den Faktor Arbeitskraft zu entlasten; auf diese Weise also eine mit positivem ökologischen Nebeneffekt verbundene Steuer und gleichzeitig durch die Entlastung der Arbeitskosten - nämlich der Lohnnebenkosten - positive Beschäftigungseffekte zu haben. Natürlich muß man hier auch überlegen, worauf sich die Entlastung der Arbeitskosten beziehen kann. Ein Kandidat, der diskutiert wird, ist die Lohnsummensteuer, deren Aufkommen 1985 immerhin 6,5 Milliarden Schilling war. Diskutiert werden auch die Dienstgeberbeiträge zum Familienlastenausgleich, das sind immerhin 22 Milliarden Schilling. Heute hat hier der Staatssekretär die Gewerbesteuer mit einem Aufkommen von 11 Milliarden Schilling angeführt. Also man sieht, daß es sich hier um relativ große Beträge handelt, und es ist gar nicht einfach sich vorzustellen, diese durch eine Energiesteuer allein zu kompensieren. Dies bedeutet, daß es nur zu einem teilweisen Ausfall dieser Steuern

- 101 -

durch eine Energiesteuer kommen kann. Nimmt man hingegen Teillösungen vor, ist zu bedenken, daß diese administrativ viel komplizierter sind.

Ein weiterer Punkt ist die Frage der fiskalischen Dynamik im Vergleich zu anderen, etwa auf Arbeitskosten bezogenen Steuern. Da es ja der Sinn oder zumindest einer der Aspekte einer solchen Energiesteuer ist, den Energieverbrauch zu dämpfen, wird natürlich die Aufkommensdynamik geringer sein als zum Beispiel jene der an die Lohnsummen anknüpfenden Steuern. Was die Finanzausgleichsproblematik betrifft, werden Energiesteuern in der Regel nicht beim Energieverbrauch anknüpfen können, weil es ja nur wenige, sozusagen identifizierbare Großverbraucher gibt, sondern sie werden beim Handel, Produzenten anknüpfen müssen, d.h., man braucht auf jeden Fall zusätzliche regionale Verteilungsüberlegungen.

- 1.2. Was die ökologische Effizienz betrifft, erfolgt die Wirkung, die man erwartet, über das Preissystem. Die Energiesteuer soll sich in höheren Preisen niederschlagen und dadurch zu einer niedrigeren Nachfrage nach Energie führen. Zentral ist natürlich hier die Frage nach der Höhe der Preiselastizitäten, also der Reagibilität der Nachfrage auf Preisänderungen. Diese wird kurzfristig generell gering sein, längerfristig muß man differenzieren: Bei Haushalten wird die Preisreagibilität gemäß Schätzungen auch längerfristig relativ gering sein, im Industriebereich hingegen eher hoch. Dies ist durchaus ein Bereich, wo mit Reaktionen zu rechnen ist, wo es sich langfristig auch auszahlt, technischen Fortschritt einzusetzen, der energiesparend ist.
- 1.3. Bezüglich der Wachstums-, Struktur- und Beschäftigungseffekte einer Energiesteuer kommt es natürlich auch wiederum darauf an, ob sie eine zusätzliche Steuer oder Ersatz für eine andere

- 102 -

Steuer, also für eine lohnbezogene Abgabe ist. Ist sie z.B. Ersatz für die Lohnsummensteuer, werden beim Einzelunternehmen die Energiekosten steigen und die Lohnkosten sinken, und es kann zu einer Kostenentlastung kommen. Man muß allerdings darauf hinweisen, daß die energieintensiven Unternehmungen zu einem nicht unerheblichen Teil auch die lohnintensiven Unternehmungen darstellen. Z.B. wird der Aluminiumbereich klarerweise netto belastet werden, im Eisen- und Stahlbereich ist es schon gar nicht mehr so eindeutig, weil dieser zwar energieintensiv ist, aber gleichzeitig ein überdurchschnittlich hohes Lohnniveau hat, der Entlastungseffekt also auf der anderen Seite wieder auftritt, sodaß der Nettoeffekt nicht eindeutig ist.

Unter außenwirtschaftlichem Aspekt wird sehr oft diskutiert, daß man bei Einführung einer Energiesteuer eine Kompensation machen müsse, um keine negative Verzerrungswirkung zu haben. Auch hiebei kommt es wiederum darauf an, ob die Energiesteuer ein Ersatz für eine andere Steuer ist oder nicht. Nehmen wir z.B. an, die Energiesteuer ersetzt die Lohnsummensteuer, dann ist es nicht notwendig zu kompensieren, weil es ja auch für die Lohnsummensteuer keine außenwirtschaftliche Kompensation gibt. Diese Steuer ist eben eine Zusatzbelastung, die durch andere Dinge innerbetrieblich kompensiert ist, aber die keine fiskalische Abgeltung hat.

Die übrigen Struktureffekte sind davon abhängig, wie die Kostenstruktur der Unternehmungen ist. Eindeutig eine Entlastung wäre eine Energiesteuer natürlich nur für den ganzen Dienstleistungsbereich und möglicherweise für den geschützten Sektor einer Volkswirtschaft, der ja nicht zum unerheblichen Teil mit dem Dienstleistungsbereich zusammenhängt. Das ist eine Strukturentwicklung, die nicht unbedingt wünschenswert ist. Ebenso ist es fraglich, ob die Beschleunigung einer Entindustrialisierungstendenz für ein Land mit dem Niveau Österreichs etwas Wünschens-

- 103 -

wertes ist. Spezielle Wachstumseffekte sind zumindest in diesem Fall nicht festzustellen.

Interessant ist die Frage nach Preiseffekten einer Energiesteuer. Hier kann man davon ausgehen, daß die Unternehmungen, die durch eine Energiesteuer kostenmäßig belastet würden, tendenziell versuchen würden, diese in die Preise zu überwälzen und langfristig oder mittelfristig damit voll Erfolg hätten. Die Unternehmungen, die entlastet werden, werden bei den typischen oligopolistischen Märkten, wie wir sie haben, diese Kostenentlastung nicht weitergeben, sodaß wir tendenziell einen Preisschub mit Folgewirkungen auf die Inflationsrate hätten.

Was den Beschäftigungseffekt insgesamt betrifft, sind von der Kostenstruktur aus keine eindeutigen Aussagen möglich, wobei ich insgesamt glaube, daß dieser überhaupt viel eher ein nachfrage-seitiges Problem als ein von so marginalen Kostenverschiebungen angebotsseitig bestimmtes Problem ist.

- 1.4. Verteilungseffekte einer Energiesteuer sind tendenziell zu Lasten der niedrigeren Einkommensgruppen zu erwarten, weil deren Konsum eher in die Bereiche geht, die von der Steuer speziell belastet sind, während Dienstleistungen, die sozusagen entlastet würden, in der Konsumstruktur der niedrigen Einkommensgruppen ein geringeres Gewicht haben.

Insgesamt meine ich zu dem Komplex Energiesteuer: Fiskalisch ist sie nicht unproblematisch, da sie eben eine relativ schwache Aufkommenselastizität hat. Ökologisch hat sie zweifellos gewisse Vorteile. Makroökonomisch ist sie problematisch, da sie die Inflationsrate wahrscheinlich erhöht. Beschäftigungspolitisch würde ich sie als neutral einstufen.

- 104 -

2. Emissionsabgaben

Der nächste Bereich, zu dem ich kurz Stellung nehmen will, ist der Typus der outputorientierten Umweltabgaben, also der Emissionsabgaben, wie z.B. Abwasserabgaben, wie es sie in der BRD und in Frankreich schon seit längerem gibt. Es herrscht hier, glaube ich, gerade wenn Vergleiche zwischen administrativen Lösungen - also Verboten- und Abgabenlösungen angestellt werden, manchmal ein Mißverständnis. Der wesentliche Unterschied einer Abgabenlösung im Vergleich zu einer administrativen Lösung ist ja der, daß bei einer Abgabenlösung jede potentielle Umweltschädigung, die der Schadstoff verursacht, auf jeden Fall zu Kosten führt und zwar entweder zu internen Reinigungskosten oder zu externen Abgabekosten. Im Vergleich dazu bedeutet eine administrative Lösung, also das Setzen von Verboten der Umweltverschmutzung ab einer bestimmten Grenze, daß innerhalb dieser Grenzen Umwelt kostenlos verschmutzt oder gebraucht werden kann.

Um ein konkretes Beispiel anzuführen: Wenn ein Unternehmer das Recht hat, einige tausend Tonnen einer umweltbelastenden Substanz in einen See zu leiten, etwa 20.000 Tonnen pro Jahr und nicht mehr, dann heißt das, daß er ab diesen 20.000 Tonnen eine fixe Grenze hat, bis dahin aber eine kostenlose Verschmutzungsquote. Jeder betriebswirtschaftlich denkende Unternehmer wird daran interessiert sein, diese kostenlose Verschmutzungsquote maximal auszunutzen. Der wesentliche Vorteil einer Emissionslösung ist hingegen, daß eben jede Emission auf jeden Fall die Unternehmung mit Kosten belastet, sie müßte für die gesamte Verschmutzung, die sie verursacht, eben zahlen. Dadurch ist ein ökonomischer Anreiz geschaffen, diese umweltschädigenden Emissionen zu verringern.

Das Erlebnis, das der Herr Kollege Roth gehabt hat, wiederholt sich hier: daß nämlich Dinge, die auf einmal etwas kosten, technisch

- 105 -

viel leichter durchsetzbar sind als vorher, wo es sozusagen um den harten politischen Kampf, um administrative Verordnungen ging, die erst noch durchgesetzt werden müssen, und wo die unmittelbare Instanz meist ein Bezirkshauptmann ist, der unter Umständen auch einem gewissen Druck ausgesetzt sein kann usw. In diesem Sinn ist eine Abgabenslösung einer administrativen Lösung ökologisch zweifellos vorzuziehen. Man muß aber natürlich betonen, daß dies nur für ganz bestimmte Bereiche gilt, also etwa für einzelne Problemfelder, die im Abwasserfeld liegen.

Was die Strukturwirkung einer Emissionsabgabe betrifft, so muß man, wenn man etwa ausgeht vom Typus einer Abwasserabgabe, deutlich sehen, daß die Abgabe auf wenige Bereiche sehr konzentriert ist. Nehmen wir an, eine Abwasserabgabe wäre nach dem Kriterium der organischen Verunreinigung von Wasser, wie dies in der BRD der Fall ist, konzipiert. In Österreich wäre nach Einführung einer solchen Emissionsabgabe rund 2/3 des Aufkommens allein vom Bereich Zellstoff und Papier zu erbringen, hätte aber dort den Effekt, daß eben jede Emission kostenpflichtig wäre. 13 Prozent der Abwasserabgabe würden auf den Bereich Nahrungsmittelindustrie entfallen, vor allem auf die Zuckerindustrie, 5 Prozent auf den Bereich der chemischen Industrie. Das Problem konzentriert sich auf wenige Bereiche, natürlich auch mit all den Folgen, die eine solche Konzentration auch für den politischen Diskussionsprozeß bringen würde.

3. Pfandlösungen

Ich möchte jetzt gleich zum nächsten Punkt übergehen, einer dritten Form möglicher Abgabenslösungen, und zwar der Pfandlösung, d.h. also dem Versuch, ein ökonomisches Interesse an der Wiederverwertung eines Produktes zu schaffen. Die Kosten der Entsorgung sind auf jeden Fall vom Verursacher zu tragen, sei es direkt durch das Bereitstellen von Arbeitsleistungen für das Zurücktragen des Produkts

- 106 -

oder eben indirekt, indem er das Pfand verfallen läßt und damit einen Zahlungsfaktor leistet. Es läßt sich zeigen, daß solche Pfandlösungen als ökonomisches Lenkungsinstrument durchaus wirkungsvoll und auch ökologisch durchaus einsetzbar sind. Aber auch sie sind mit einigen Problemen verbunden, die man auch klar sehen muß.

Pfandlösungen sind in der Regel nur dann sinnvoll, wenn sie bundesstaatlich einheitlich eingeführt werden und eine gesetzliche Verpflichtung zur Erhaltung besteht. Stellen Sie sich vor, wir hätten etwa eine Pfandlösung für Einweggebinde in Wien und nicht in Niederösterreich. Das Einkaufen in Vösendorf wäre dann noch problematischer, da durch das Wegfallen des Pfandes im Vergleich zu Wien natürlich ein Preisvorteil entstünde. Man muß daher hier regionale einheitliche Lösungen anstreben. In der Regel ist eine gesetzliche Verpflichtung nötig, weil das Unternehmen, das auf die Pfandlösung verzichtet, sein Produkt billiger anbieten kann. Der Marktmechanismus führt zwar nicht immer zum allgemein besten Ergebnis, führt allerdings häufig zur kostengünstigsten Lösung – aber eben nur, wenn man die privatwirtschaftlichen Kosten betrachtet. Daher werden gerade Umweltprobleme nicht berücksichtigt. Ich glaube, daß dieser ganze Pfandkomplex sehr wichtig ist, wenn wir etwa davon ausgehen, daß das Müllproblem ein rein quantitativ immer größeres sein wird. Man soll das Pfandproblem nicht verniedlichen und auf den Bereich von Mehrwegflaschen reduzieren, weil das sogar eher der unwichtigere und gerade ökologisch nicht unproblematische Bereich ist, wenn man den Transport usw. berücksichtigt. Es ist vielmehr der Recycling-komplex, der interessant ist, z.B. der Aluminiumbereich, der vor allem in Amerika eine sehr große Rolle spielt.

Ein Problem, das in der praktischen Durchführung liegt, ist auch, daß eine Pfandlösung in der Regel erhöhte Kosten für den Einzel-

- 107 -

handel bedeutet. Das Pfandgesetz in New York z.B. sieht vor, daß 20 % des Pfandes, das der Kunde zahlen muß, als zusätzliche Kosten beim Einzelhandel verbleiben, um sozusagen dessen Händler abzugelten. Pfandlösungen sind ein Bereich, wo es schon eine ganze Reihe von praktischen Erfahrungen gibt. Der letzte Stand ist, wenn ich recht informiert bin, daß es in den USA bereits neun Bundesstaaten gibt, wo das Pfandsystem funktioniert und ganz erhebliche Einsparungen auch für den öffentlichen Sektor ergibt. Gerade auch die Einsparungen des öffentlichen Sektors sind ein wesentlicher Punkt. Wann immer man von Problemen des Wachstums des öffentlichen Sektors spricht, geht es ja im wesentlichen darum, die Gründe, die Dynamik dieses Wachstums von den Ursachen her zu erfassen. Ein Pfandsystem wäre ein Beispiel, um langfristig wirkende Strukturänderungen einzuleiten.

4. Umgekehrtes Verursacherprinzip

Der letzte Punkt, auf den ich hier kurz eingehen will, ist der Einsatz des umgekehrten Verursacherprinzips; das heißt, das Verknüpfen einer Steuer mit ökologisch orientierten Transfers. Ein praktisches Beispiel hierfür ist der heuer eingeführte Wasserpfennig in Baden-Württemberg. Auf die Wassergebühren, die von den Konsumenten zu zahlen sind, wird ein Zuschlag von 10 Pfennig/Kubikmeter erhoben, der an die Landwirte weitergeleitet wird als Entschädigung dafür, daß sie sich verpflichten, bestimmte umweltschädliche Formen der Düngung nicht durchzuführen. Das ist natürlich ein auf den Kopfstellen des Verursacherprinzips, weil ja eigentlich der Landwirt, der den schädlichen Dünger in den Boden gibt, der Verursacher ist und eigentlich er bestraft werden müßte oder etwas zahlen müßte. Den Konsumenten etwas zahlen zu lassen, damit er ein sauberes Wasser bekommt, bedeutet, daß der Konsument dem Landwirt seine Verschmutzung quasi abkauft. Wenn man das Problem aber theoretisch wie auch praktisch genauer betrachtet, ist die Antwort nicht so eindeutig:

- 108 -

Erstens ist aus ökonomischer Sicht die Frage, wer wen entschädigen muß, nicht so eindeutig. Man kann ja argumentieren, daß eine Betriebsbewilligung ein gewisses Nutzungsrecht darstellt, ein Eigentumsrecht. Unter diesem Aspekt kann man jemandem die Bewilligung zur Emissionstätigkeit nicht einfach streichen. Man kann ihn sozusagen nicht enteignen von diesem Recht, sondern muß es ihm entweder abkaufen oder ihn dafür entschädigen. Es ist ein nicht ganz unwichtiges Problem, das immer wieder auftritt. Denken Sie nur an jene Fälle, wo sich Leute um einen Flugplatz ansiedeln, wo billigere Grundstücke sind, und auf einmal soll dann der Flugplatz etwas gegen Lärmbelästigung unternehmen, wo doch er die ursprüngliche, reguläre Betriebsbewilligung hatte. Oder wenn Sie an Vorkommnisse in Steyregg, in meinem Heimatbundesland, denken, wo billig Grundstücke verkauft wurden, auf denen sich dann, in emissionsträchtiger Lage, Leute angesiedelt haben. Es muß also deutlich gesehen werden, daß die Frage nach der Kompetenzverteilung nicht so eindeutig ist.

Politisch muß man ferner bedenken, daß ein striktes Verursacherprinzip auch nicht so ganz durchsetzbar ist. Überall dort, wo große Gruppen gravierend betroffen werden, seien es die Landwirte oder die Schwerindustrie, steht man de facto politisch vor der Wahl entweder einen sehr lauen Kompromiß vorzunehmen, oder - und das ist meistens so - öffentliche Gelder einzusetzen. Eine andere Alternative wäre eben eine nutzungsorientierte Zahlung durch Gebühren, die an bestimmten, umweltbeeinträchtigenden Medien ansetzen.

Dieser dritte Ansatz ist der geeignetste, wenn man etwas in Bewegung bringen will. Er ist ökonomisch sicherlich nicht problemlos, aber ich glaube, daß er in manchen Bereichen einen gangbaren Weg darstellt. Natürlich nicht ohne verteilungspolitische Problematik, die sich z.B. beim Wasserpfennig zeigt. Aber hier stellt sich die

- 109 -

Frage, ob die Einkommensverteilung durch Kompensation auf anderer Seite nicht korrigierbar ist.

Abschließend möchte ich folgende Überlegung anstellen: Unter einem allgemeinen fiskalischen Aspekt ist nur eine allgemeine Energiesteuer von Interesse. Sie ist aber - wie ich gezeigt habe - mit vielen Problemen behaftet, sodaß sie in der konkreten österreichischen Diskussion keine sehr sinnvolle Alternative darstellt. Auch nicht als Ersatz von z.B. Lohnsummensteuer oder anderen, lohnbezogenen Abgaben. Das ist eine ganz andere Problematik, die man in einem größeren Kontext von wertschöpfungsbezogenen Abgaben diskutieren sollte, wie sie z.B. vom Wissenschaftlichen Beirat im Deutschen Finanzministerium als kommunale Wertschöpfungsabgabe zur Diskussion gebracht wird. Interessant dagegen scheinen mir Umweltsteuern als partielle Lenkungssteuern, also etwa als Ergänzung zu anderen Ansätzen, z.B. der Ausbau von Pfandlösungen oder etwa spezielle Konzeptionen, wo sich interessierte Verbraucher kostenmäßig beteiligen. Es gibt eine Fülle von möglichen konkreten Einzelschritten. Was man vermeiden sollte, ist, diese Maßnahmen mit der Diskussion um die Reform der Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer zu verknüpfen. Bei der Steuerreformdiskussion geht es um zentrale fiskalische Steuern, gerade auch mit der Intention, das fiskalische Element zu stärken. Dies bedeutet nicht Steuererhöhung, sondern den Abbau von Steuern als Lenkungsinstrument für verschiedenste Dinge, weil das Steuersystem dann tatsächlich zu unübersichtlich wird. Davon getrennt sollte die Diskussion spezieller ökologischer Lenkungssteuern erfolgen. Ich würde also meinen, daß die gute österreichische Lösung, das eine zu tun und das andere nicht zu lassen, auch auf diesen Fall zutreffen sollte.

