

Prof. Dr. Hans G. Nutzinger, Kassel

Ökonomische Analyse von Öko-Steuern

Einleitung und theoretische Begründung

Damit keine falsche Frontstellung aufkommt, möchte ich vorab sagen, daß Umweltsteuern und -abgaben ein Instrument neben und in Verbindung mit manch anderen Instrumenten und Maßnahmen der Umweltpolitik darstellen. Ökologisch orientierte Steuern und Abgaben sind nicht das Allheilmittel im Kampf gegen die fortschreitende Naturzerstörung, aber ein wichtiges Instrument, auf das wir angesichts des bedrohlichen Zustandes unserer Umwelt nicht verzichten können.

Welchen Beitrag können nun aber ökologisch orientierte Steuern und Abgaben zur Erhaltung der natürlichen Umwelt leisten? Grundsätzlich bezwecken sie eine indirekte Verhaltenslenkung der ökonomischen Akteure - insbesondere der Produzenten und der Konsumenten - durch eine steuerliche Anhebung der Preise für ökologisch bedenkliche Produkte, Faktoren und Verfahren. Zwei wesentliche theoretische Begründungslinien lassen sich dabei unterscheiden:

1. Vom Standpunkt der ökonomischen Theorie kann die Belastung und Schädigung natürlicher Ressourcen verstanden werden als "negativer externer Effekt", der nicht über die Marktpreise abgegolten wird und deswegen einer steuerlichen Preiskorrektur bedarf. Diese Sicht des Problems und die ihr entsprechende korrektive Maßnahme geht zurück auf den britischen Ökonomen Arthur C. Pigou, der in seinem Werk "The Economics of Welfare" (1920) ein Verfahren zur Bestimmung des "optimalen" Steuersatzes entwickelt hat. Ich will Sie nicht mit mathematischen Berechnungen langweilen, sondern ein anschauliches Beispiel für eine derartige "Pigou-Steuer" geben: Nehmen wir an, eine Wäscherei (Firma 1) und ein Fischzuchtbetrieb (Firma 2) nutzen beide Arbeit und Wasser, wobei letzteres durch Firma 1 verunreinigt wird, so daß der Fischertrag von Firma 2 sinkt. Da die Wäscherei nicht für die Wasserverschmutzung bezahlt, produziert sie zu viel und belastet das Wasser zu stark. Die Erhebung einer "Pigou-Steuer" auf die Wassernutzung der Wäscherei würde zu einer sparsameren und damit umweltschonenderen Wassernutzung durch die Wäscherei führen, und so könnte Firma 2 unter günstigeren Bedingungen mehr Fische als im Ausgangszustand züchten. Dieses einfache Beispiel zeigt dreierlei:
 - a) In den komplizierten praktisch relevanten Fällen läßt sich der "optimale" Steuersatz, der private und volkswirtschaftliche Kosten in Übereinstimmung bringt, keinesfalls exakt bestimmen. Diesem Problem wird in der Praxis dadurch Rechnung getragen, daß man anstelle

- eines kaum zu ermittelnden "gesellschaftlichen Optimums" explizite Umweltziele (wie etwa eine bestimmte Senkung der Schadstoffbelastung) vorgibt. Dies geschieht insbesondere durch den Standard-Preis-Ansatz von Baumol und Oates (1971).
- b) Die Erhebung der Steuer zielt nur auf eine Korrektur der relativen Preise zwischen beiden Betrieben, nicht jedoch auf eine "Bestrafung des Schuldigen". Demzufolge wird auch nichts darüber ausgesagt, wem das Aufkommen aus einer solchen "Pigou-Steuer" zukommen soll. Das kann, muß aber keinesfalls der Geschädigte, in unserem Beispiel der Fischzuchtbetrieb, sein.
 - c) Im allgemeinen wird durch die Erhebung der Steuer das Niveau der schädigenden Aktivität nicht auf Null herabgesenkt, sondern es findet eine Abwägung zwischen den Erträgen des schädigenden Sektors im Verhältnis zu den Ertragseinbußen der geschädigten Produktionsbereiche statt.
2. Die zweite theoretische Begründungslinie für Umweltsteuern bezieht sich auf das Problem der nicht erneuerbaren, "erschöpflichen" Ressourcen, das Harold Hotelling (1931) in einem bahnbrechenden Aufsatz analysiert hat. Das Grundproblem bei nicht beliebig erneuerbaren Ressourcen besteht darin, daß die auf den laufenden Märkten gehandelten Preise nur kurzfristige Knappheiten widerspiegeln, die durchaus in Widerspruch zu langfristigen Knappheiten geraten können. Forcierter kurzfristiger Abbau einer erschöpflichen Ressource führt zu einem kurzfristigen Überangebot - und einem entsprechenden Preisverfall - auf den heutigen Märkten, während durch diesen forcierten Abbau zugleich die langfristige Knappheit tendenziell verschärft wird, ohne daß sich dies unmittelbar in den laufenden Preisen niederschlägt. Die Erhebung einer "Hotelling-Steuer" führt dann dazu, daß die langfristige Knappheit schon in den heutigen Preis hineingenommen, sozusagen "hineintelekopiert" wird, so daß heute weniger von dieser erschöpflichen Ressource genutzt wird und damit unter sonst gleichen Bedingungen mehr davon für künftige Generationen zur Verfügung bleibt.
- Gegen das zugrundeliegende Modell von Hotelling und spätere Ausarbeitungen wurde von seiten anderer Ökonomen geltend gemacht, daß es die technischen Fortschritte bei der Entdeckung, Gewinnung und Verarbeitung erschöpflicher Ressourcen ebensowenig berücksichtigt wie die vielfältigen Möglichkeiten, besonders knappe Rohstoffe durch reichlicher vorhandene Materialien zu ersetzen. Richtig an derartigen Einwänden ist, daß das Problem der erschöpflichen Ressourcen durch diese Faktoren abgemildert wird. Allerdings gibt es auch keine seriöse Grundlage für die von manchen Wirtschaftswissenschaftlern geäußerte Erwartung, der technische Fortschritt werde schon zu jedem gegebenen Zeitpunkt eine Lösung für jeweils konkret auftretende Probleme liefern, so daß es faktisch

keine durch begrenzte stoffliche Vorräte bedingte Ressourcenknappheit im ökonomischen Sinne geben werde. Dieser Optimismus erscheint mir ebensowenig begründet, wie umgekehrt ein naiver Pessimismus, der die Status-quo-Prognosen über begrenzte Vorräte, wie sie etwa im Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit (1972) oder im Bericht Global 2000 an den Präsidenten (1980) zum Ausdruck kommen, als feststehende Aussagen über unverrückbare Erschöpfungsdaten auffaßt. Obwohl technischer Fortschritt und Substitution das Problem der erschöpflichen Ressourcen abmildern, wird es dadurch doch nicht vollständig beseitigt. Die Erhebung einer "Hotelling-Steuer" macht also durchaus Sinn, nicht zuletzt auch im Hinblick darauf, daß dadurch Innovationen zum sparsameren Umgang mit knappen Ressourcen angeregt werden.

Fassen wir die wesentlichen Wirkungsmechanismen dieser beiden Arten von Öko-Steuern zusammen, so können wir folgendes festhalten:

- Öko-Steuern erlauben den Beteiligten, anders als Verbote und Standards, zwischen Schadensvermeidung und Steuerentrichtung abzuwägen.
- Öko-Steuern verteuern die Preise für belastende Produkte, Faktoren und Prozesse sowie für erschöpfliche Ressourcen und schaffen damit Anreize für eine sparsamere und umweltschonendere Produktionsweise.
- Technischer Fortschritt zugunsten von Umweltschonung und Ressourceneinsparung wird durch eine steuerliche Belastung des Natur-Umweltverbrauchs angeregt, da es dann rentabel erscheint, nach neuartigen Produktionsverfahren zu suchen, die durch Einsparung und Umweltschonung zu einer Steuerentlastung beitragen.

Anmerkungen zur finanzwissenschaftlichen Diskussion über ökologisch orientierte Steuern

In der Bundesrepublik Deutschland wird die finanzwissenschaftliche Diskussion über Umweltsteuern und -abgaben bisher im wesentlichen durch drei zentrale Fragestellungen bestimmt:

1. die Frage nach einer terminologischen Präzisierung von Umweltsteuern und -abgaben und nach ihrem konzeptionellen Einbau in das bestehende, historisch gewachsene "System" öffentlicher Abgaben,
2. die Frage, wie sich die fiskalische Einnahmefunktion von ökologisch orientierten Steuern zu ihrer ökonomischen Lenkungsfunktion verhält, und
3. speziell für die Bundesrepublik Deutschland das Problem des praktischen Einbaus von Umweltsteuern und -abgaben in die bestehende föderative Finanz- und Steuerverfassung.

Hinsichtlich des ersten Fragenkomplexes möchte ich nur anmerken, daß die Unterscheidung zwischen Abgaben und Steuern eine bedeutende Rolle in der finanzwissenschaftlichen und finanzpolitischen Diskussion spielt. Zum einen wird der Begriff "Abgabe" als Überbegriff für alle Zahlungen verwendet, die der Bürger an den Staat kraft öffentlichen Rechtes zu leisten

hat, und diese Verwendung des Abgabebegriffs legt eine weitgehende Gleichsetzung der Begriffe Umweltsteuer und Umweltabgabe nahe. Andererseits wird der Begriff Abgabe auch ganz eng im Sinne einer "Sonderabgabe" verwendet, bei der es um eine nicht-steuerliche staatliche Finanzierung spezieller Bedürfnisse einzelner Gruppen geht. Nach vorherrschender finanzwissenschaftlicher Auffassung sind solche finanziellen Sonderlasten zur Bereitstellung von Mitteln dann legitimiert, wenn mit ihrer Hilfe Maßnahmen durchgeführt werden, die dem Kreis der Abgabepflichtigen auch einen entsprechenden Sondervorteil vermitteln.

Gegen Umweltabgaben wird deshalb häufig eingewandt, daß ihr Einsatz zur Erreichung genereller umweltpolitischer Ziele nicht mit der bundesdeutschen Finanzverfassung konform sei. Dagegen wird andererseits unter Berufung auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes geltend gemacht, daß Umweltabgaben als Lenkungsabgaben eine Alternative zu Lenkungsnormen seien, so daß die ansonsten vorausgesetzte "gruppennützige" Verwendung des Abgabenaufkommens nicht die entscheidende Rolle spiele. Zu einem abschließenden Ergebnis hat diese Diskussion bisher noch nicht geführt. Im Hinblick auf Umweltsteuern und -abgaben hat sich jedoch folgende Sprachpraxis herausgebildet. Man spricht meist dann von Abgaben, wenn das Aufkommen aus einer ökologisch orientierten Steuer selbst wieder ökologisch oder beschäftigungspolitisch motivierten Zwecken dienen soll. Von Steuern spricht man in der Regel dann, wenn keine spezielle Mittelverwendung vorgesehen ist.

Für beide Instrumente - die allgemeine Umweltsteuer oder die zweckgebundene Umweltabgabe - lassen sich gute Argumente finden. Eine zweckgebundene Verwendung des Aufkommens aus ökologisch orientierten Abgaben hat den Vorteil, daß der Wirkungseffekt dieses Instruments in umwelt- oder beschäftigungspolitischer Hinsicht verstärkt wird. Ein nicht zu unterschätzender Nachteil dürfte darin bestehen, daß die Erhebung von Sonderabgaben an strengere verfassungsrechtliche Normen gebunden ist als die Einführung nicht unmittelbar zweckgebundener Umweltsteuern. Letztere haben den Vorteil eines größeren Gestaltungsspielraums für den Gesetzgeber, den dieser insbesondere dazu nutzen kann, um notwendige verteilungspolitische Korrekturen zum Ausgleich umweltpolitischer Belastungen vorzunehmen.

Hinsichtlich des zweiten Fragenkreises ist festzuhalten, daß die finanzwissenschaftliche Diskussion erhebliche Schwierigkeiten sieht, ökologisch orientierte Steuern und Abgaben in das bestehende Steuersystem einzubauen, da sie ja primär eine Lenkungsfunktion (Belastungsminderung, Ressourcenschonung) haben, die mit der Finanzierungsfunktion (Einnahmefunktion), welche Steuern traditionellerweise haben, in Widerspruch geraten kann. Sieht man es als primäre Aufgabe des Steuersystems an, eine stabile Grundlage für die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben bereitzustellen, so

sind verhaltenslenkende Steuern und Abgaben eher als störend zu betrachten. Die erwünschte Verhaltenslenkung reduziert ja gerade den steuerlichen Tatbestand und beeinträchtigt damit notwendig das Aufkommen aus solchen Steuern und Abgaben. Gleichwohl ist die Einführung ökologisch orientierter Abgaben in das überkommene Steuer-"System" weder theoretisch noch praktisch unmöglich, wie die Einführung der Abwasserabgabe in der Bundesrepublik 1975 und deren Ergebnisse - bei allen Schwächen der konkreten Ausgestaltung - gezeigt haben.

Überzeugend erscheint mir auch nicht, wenn gegen Lenkungsabgaben eingewandt wird, sie seien unzulässige "Erdrosselungssteuern". Sie werden ja immer dann in Frage kommen, wenn man auf die "Erdrosselung" in Form eines absoluten ordnungsrechtlichen Verbotes verzichten will, und deswegen wird man sie immer dort als Instrument in Betracht ziehen, wo man dem Steuerpflichtigen eine Abwägung zwischen Steuerzahlung und reduzierter Umweltbelastung zugestehen möchte. Juristisch mag es problematisch sein, daß man gegen eine direkte Auflage verwaltungsrechtliche Mittel einsetzen kann, die im Falle von Steuern und Abgaben so nicht zu Gebote stehen. Gleichwohl ist die steuerliche Verhaltenslenkung in anderen Bereichen längst von der Rechts- und Finanzwissenschaft anerkannt, wenn man nur an Steuern und Abgaben auf unerwünschte Tatbestände wie Nikotin, Alkohol oder Glücksspiel denkt.

Richtig und wichtig ist allerdings der von finanzwissenschaftlicher Seite vorgetragene Einwand, daß eine primäre Finanzierung des Staatshaushaltes aus Lenkungsabgaben nicht möglich ist, da im allgemeinen mit einer niedrigen Aufkommenselastizität gerechnet werden muß, eben deswegen, weil der dominierende Lenkungszweck einer stabilen Finanzierungsfunktion im Wege steht. Normalerweise wird aber das Resultat von Umweltsteuern und -abgaben nicht das Verschwinden des fraglichen Tatbestands sein, sondern seine Reduzierung in eine ökologisch erwünschte Richtung. Aus diesen Überlegungen folgt meines Erachtens: Umfassende Versuche, die traditionellen Säulen des (bundesdeutschen) Steuersystems, wie Einkommens- und Körperschaftssteuer oder Mehrwertsteuer, vollständig durch Umweltsteuern zu ersetzen, werden sich nicht realisieren lassen, da letztere gerade wegen ihrer Lenkungsfunktion keine stabile Steuergrundlage sein können und sollen. Das bedeutet jedoch nicht, daß Umweltsteuern und -abgaben nicht doch zu einer "dritten Säule" des Steuersystems neben den beiden genannten großen Steuerarten werden könnten.

Schließlich ist dem Problem der föderativen Staats- und Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland Rechnung zu tragen. Das komplizierte Finanzausgleichssystem wirft eine Reihe administrativer Probleme für die Einführung von Umweltsteuern und -abgaben auf, da es in der Praxis sehr schwierig ist, eine Regelung zu finden, die einerseits das gesamte Steuer-aufkommen im wesentlichen unverändert läßt - was die meisten Vorschläge

in der gegenwärtigen bundesdeutschen Diskussion voraussetzen - und die zum anderen aber auch die Aufteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden nicht berührt oder entsprechende Kompensationszahlungen vorsieht. Da nun im Kontext der deutsch-deutschen Einigung ohnehin eine Reform des Finanzausgleichs, insbesondere im Hinblick auf die Beziehungen zwischen "alten" und "neuen" Bundesländern, erforderlich ist, kann im Rahmen dieser Neuordnungsüberlegungen zugleich auch die Frage der Aufteilung des Aufkommens aus ökologischen Steuern und Abgaben zwischen Bund und Ländern mit einbezogen werden. Obwohl dieser Problemkreis also nicht grundsätzlicher Art ist, dürfte die Entwicklung praktikabler Vorschläge in diesem Bereich dafür entscheidend sein, daß Umweltsteuern und -abgaben in der Bundesrepublik Deutschland über das bisher praktizierte Ausmaß hinaus als verhaltenslenkendes Instrumentarium eingesetzt werden können.

Die Wirkungsweise von Öko-Steuern

In vielen Bereichen, insbesondere im bei dieser Tagung im Vordergrund stehenden Agrarsektor, gibt es gute Gründe dafür, den Einsatz von Öko-Steuern nur noch im Rahmen der gesamten Europäischen Gemeinschaft in Betracht zu ziehen, um nicht einzelnen Ländern innerhalb der Gemeinschaft besondere Vorteile zukommen zu lassen oder auch Nachteile zuzumuten, die sich aus einer unterschiedlichen steuerlichen Belastung des Natur- und Umweltverbrauchs ergeben würden. Wenn sich auch auf EG-Ebene in den letzten fünf Jahren - nach früherer strikter Ablehnung jeglicher steuerlichen Belastung des Umwelt- und Ressourcenverbrauchs - ein gewisser Meinungswandel vollzogen hat, so ist doch die praktische Einführung von Öko-Steuern aufgrund des Einigungserfordernisses zwischen Ländern mit unterschiedlichen Voraussetzungen und Interessen für die nächste Zukunft eher skeptisch zu beurteilen. Was die Einführung von Öko-Steuern auf einzelstaatlicher Ebene betrifft, so geht es nicht nur um die bereits angesprochene Frage einzelstaatlicher Handlungsspielräume, sondern auch um das Problem, inwieweit die gegenwärtige Rechtslage innerhalb der Gemeinschaft überhaupt noch eine derartige nationalstaatliche Steuerbelastung erlaubt. Hierbei geht es aber im wesentlichen um politische Fragen, die sich unserem eigentlichen Thema, der ökonomischen Analyse von Öko-Steuern, weitestgehend entziehen und auf die ich deshalb auch nicht weiter eingehen will.

Wie eingangs erwähnt, zielen Umweltsteuern und -abgaben im Kern auf eine steuerliche Belastung eines ökologisch unerwünschten Tatbestandes, wie Schadstoffemissionen, Landschaftsverbrauch und zu rasche Ausbeutung erschöpflicher Ressourcen. Anders als bei reinen Verboten, Auflagen und Standards, die unmittelbar eine mengenmäßige Festlegung beinhalten, handelt es sich hier um marktwirtschaftliche Instrumente in dem Sinne, daß alle Beteiligten die Möglichkeit haben, durch eine Einschränkung des umweltbelastenden und damit steuerpflichtigen Tatbestandes weitgehend

einer steuerlichen Belastung auszuweichen. Natürlich wird die Steuervermeidung wesentlich davon abhängen, welche Kosten die Verminderung der Umweltbelastung mit sich bringt. Die am Wirtschaftsleben Beteiligten werden immer dann den Weg der Steuereinsparung durch Vermeidung des steuerpflichtigen Tatbestandes wählen, wenn es für sie kostengünstiger ist, den Steuertatbestand, wie etwa die Emission von Schadstoffen, zu reduzieren, als die ansonsten fälligen Steuern und Abgaben zu entrichten.

Öko-Steuern bieten also einen Anreiz, Umweltbelastungen in den Bereichen zu mindern, in denen dies besonders gut möglich ist, da dort der Vorteil der ersparten Steuerlast besonders zu Buche schlägt. Die Emittenten von Schadstoffen werden also beispielsweise ihre Schadstoffe dann und dort reduzieren, wenn und wo ihnen dies mit besonders geringem Kostenaufwand gelingt. Aus diesem einzelwirtschaftlichen Verhalten folgt aber, daß Umweltsteuern und -abgaben einen Beitrag dazu leisten, die gesamtwirtschaftlichen Kosten für ökologische Ziele so niedrig wie möglich zu halten. Wenn die Umweltbelastung von jedem Beteiligten vor allem dort gemindert wird, wo dies mit besonders geringen Kosten möglich ist, werden auch die Kosten einer gegebenen "Umweltqualität" für die Volkswirtschaft insgesamt beträchtlich geringer sein als bei rein administrativen Verfahren, die auf die jeweiligen Kosten kaum Rücksicht nehmen können. Diese gesamtwirtschaftliche Kosteneinsparung erlaubt es auch, ökologische Ziele anspruchsvoller anzusetzen, als dies beim traditionellen ordnungsrechtlichen Ansatz möglich ist. Man kann (und sollte) zumindest einen Teil der gegenüber dem ordnungsrechtlichen Ansatz eingesparten Kosten dann dazu verwenden, die Umweltziele anspruchsvoller anzusetzen.

Die verschiedenen Umweltsteuern und -abgaben ergeben sich in der Praxis aus einer Konkretisierung der jeweiligen ökologischen Ziele. Ich will hier kurz die wichtigsten aufführen:

- Verminderung der Schadstoffbelastung in Boden, Luft und Wasser,
- Verbesserung der Lebensqualität und Gesundheit der Menschen durch Reduzierung der sie besonders belastenden Faktoren, vor allem in kritischen Bereichen wie Verkehr und Chemie, und
- Sicherung und Schonung der natürlichen Lebensgrundlagen, zu denen auch die klimatischen Bedingungen gehören, durch Einsparung von Energie, fossilen Brennstoffen und anderen erschöpflichen Ressourcen.

Da zumindest gedanklich alle ökologisch unerwünschten Produkte, Faktoren und Prozesse besteuert werden können, gibt es auch eine Vielzahl denkmöglicher Umweltsteuern und -abgaben. Man muß dann im Einzelfall sehr konkret prüfen, ob sich unter Berücksichtigung aller Gesichtspunkte der Einsatz des steuerpolitischen Instrumentariums tatsächlich empfiehlt. Dabei müssen auch mögliche Alternativen geprüft werden. Hierzu ist eine heftige Diskussion entbrannt, die insbesondere um die Frage geht, ob man nicht anstelle von Umweltsteuern irgendeine Form von Umweltschutzrechten

bzw. "Verschmutzungslicenzen" einführt.

Vom Standpunkt der ökonomischen Theorie sind beide Instrumente sehr eng miteinander verwandt. Während im Fall von ökologisch orientierten Steuern die Höhe der Abgabe festgelegt und dadurch ein Mengenziel angestrebt wird, wird bei der Einführung von Umweltnutzungsrechten über Umweltlicenzen bzw. Emissionszertifikate für eine bestimmte Region ein Mengenziel, etwa ein Höchstwert für die Emission eines bestimmten Schadstoffes, festgelegt und die Preisbildung für die Umweltnutzungsrechte dem Markt überlassen. Die Betreiber emittierender Anlagen in dieser Region können über einen Transfer von Nutzungsrechten untereinander, solange die vorgegebene Gesamtbelastung nicht überschritten wird, eine Verteilung der Umweltnutzungsrechte in der Weise erreichen, daß sie dort eingesetzt werden, wo es besonders aufwendig ist, eine ökologische Belastung zu verringern.

Im theoretischen Idealfall wirken also beide Instrumente gleichartig im Hinblick auf eine möglichst kostengünstige Minderung von Umwelt- und Ressourcenbelastung. Aus einer Vielzahl von Gründen - insbesondere wegen der Schwierigkeit, in der Bundesrepublik Belastungsregionen sinnvoll abzugrenzen - hat das Lizenzerkonzept bei uns bisher mehr theoretisches als praktisch-wirtschaftspolitisches Interesse geweckt. Es besteht nun aber die praktische Gefahr, daß der Hinweis auf das optimale Instrument "Umweltnutzungsrechte", bei dem ja das Mengenziel direkt vorgegeben und damit zumindest theoretisch eine größere "ökologische Treffsicherheit" unterstellt werden kann, dazu dient, das besser handhabbare, wenn vielleicht auch ökologisch weniger treffsichere Instrument Umweltabgabe zu verdrängen, so daß sich im Endergebnis nichts am bisherigen ordnungsrechtlichen Ansatz ändert.

Interessant ist auch der haftungs- und versicherungsrechtliche Ansatz der japanischen Luftreinhaltepolitik. Dort wurde durch eine Beweislastumkehr die praktische Haftung von Schadstoffemittenten erheblich verschärft, da diese nun den Nachweis zu führen haben, daß sie im konkreten Schadensfall nicht der Schädiger gewesen sein können, während zuvor in Japan, wie auch in den anderen Industrieländern, der in der Praxis äußerst schwierige Nachweis des Geschädigten erforderlich war, daß er konkret von einem bestimmten Schadstoffemittenten beeinträchtigt worden war. Diese Beweislastumkehr hat zur Bildung versicherungsähnlicher Schadensfonds geführt, in welche potentielle Schädiger einen nach Schadensklassen gestaffelten Beitrag einzuzahlen haben. So entsteht ein Anreiz zur Senkung ökologischer Belastungen und Risiken, da die Kosten der Belastungsminderung mit den Kosten der Prämie für den kollektiven Schadensfonds verglichen werden. Das japanische Beispiel könnte eine wichtige Ergänzung, nach meiner Einschätzung aber keine Alternative zu den Umweltsteuern und -abgaben sein, die sich in der speziellen Situation der Bundesrepublik wie der meisten anderen europäischen Industrieländer besonders anbieten.

Zum Zusammenwirken von ökonomischen Instrumenten und administrativen Maßnahmen der Umweltpolitik

Die bundesdeutsche Diskussion hat hinsichtlich der ökonomischen Instrumente zu einer prinzipiellen Übereinstimmung dahingehend geführt, daß man heute weder den ordnungsrechtlichen Ansatz mit Verboten, Auflagen und Standards allein noch ein ausschließliches Setzen auf ökonomische Instrumente, wie etwa Umweltsteuern und -abgaben, für eine zureichende Lösung aller ökologischen Probleme halten könnte. Heute herrscht vielmehr die Überzeugung vor, daß eine Verbesserung der Umweltpolitik einerseits die Einbeziehung ökonomischer Instrumente, insbesondere von Umweltsteuern und -abgaben, erforderlich macht, daß aber andererseits auf das in bestimmten Bereichen bewährte ordnungsrechtliche Instrumentarium nicht verzichtet werden kann. Überdies können ökologisch orientierte Steuern und Abgaben mit Mindest- und Höchststandards kombiniert werden.

Das zumindest in der Bundesrepublik am häufigsten verwendete ökonomische Instrument, die zweckgebundene Subvention des Schadensverursachers, kann in konkreten Einzelfällen einen wichtigen Beitrag zur praktischen Durchsetzung einer weniger umweltbelastenden Wirtschaftsweise leisten. Als generelles Mittel sind Subventionen jedoch ungeeignet, da sie oftmals für die Beteiligten keine Anreize zur Entwicklung ökologisch weniger belastender Prozesse und Verhaltensweisen bieten. Unverzichtbar sind sie natürlich in den Fällen, in denen ein Verursacher entweder nicht mehr feststellbar ist oder aber wegen fehlender finanzieller Mittel, etwa nach einem Konkurs, nicht mehr zum Schadensausgleich herangezogen werden kann. Eine Finanzierung aus öffentlichen Mitteln nach dem "Gemeinlastprinzip" ist in solchen Fällen also unvermeidlich, falls nicht über bereits bestehende sektorale oder regionale Schadensfonds ein finanzieller Ausgleich ohne Steuermittel möglich ist. Eine öffentliche Finanzierung sollte jedoch strikt auf besondere Fälle begrenzt werden, weil das ökonomische Verursacherprinzip, das insbesondere auch durch Umweltsteuern und -abgaben verwirklicht wird, nicht nur den Staatshaushalt entlastet und Mittel etwa für den Ausgleich sozialer Härten aus einer ökologisch orientierten Politik bereitstellen kann, sondern weil dieses Prinzip auch einen generellen Anreiz zur Änderung der Wirtschaftsweise in Richtung auf verminderte ökologische Inanspruchnahme schafft.

Auflagen für den Betreiber umweltbelastender Anlagen haben nicht nur den Nachteil, daß sie kaum auf die individuelle Kostensituation Rücksicht nehmen können. Sie geben auch wenig Anreize für die Entwicklung technischen Fortschritts. Es besteht die Tendenz, daß ein gegebener "Stand der Technik" von den Akteuren festgeschrieben wird, da technische Verbesserungen ja nur zu einer Verschärfung der Auflagen führen würden. Sie wirken daher oftmals innovationsfeindlich. Allerdings muß in jedem konkreten Fall überlegt werden, ob nicht doch, etwa bei einem hohen

Gefährdungspotential eines Gutes, Faktors oder Produktionsprozesses, eine ordnungsrechtliche Lösung, wie ein absolutes Verbot, eher angezeigt ist. Es wäre sicherlich nicht sinnvoll, der äußerst gefährlichen Dioxinbelastung durch eine Abgabe entgegenwirken zu wollen. Hier helfen nur scharfe Grenzwerte und strikte Verbote.

In praktischen Anwendungsbereichen, wie etwa beim Verkehr, zeigt sich deutlich, daß eine allgemeingültige Beantwortung der Frage nach der besseren Alternative, Ordnungsrecht oder ökonomische Instrumente, in mehrfacher Hinsicht gänzlich unangebracht ist:

- Unmittelbar einsichtig ist, daß die praktische Anwendung ökonomischer Instrumente, wie Umweltsteuern und -abgaben, umfangreiche ordnungsrechtliche und administrative Vorgaben über Steuerbemessung und Steuererhebung voraussetzt.
- Auch unter Praktikabilitäts Gesichtspunkten können im Einzelfall administrative Verfahren als überlegen erscheinen. Vermutlich sind Verbote und Vorschriften für den Einsatz von Pestiziden sinnvoller als eine an den Preisen ansetzende "Pestizidsteuer", da es keinen erkennbaren Zusammenhang zwischen dem Preis eines "Pflanzenschutzmittels" und seiner ökologischen Bedenklichkeit gibt. Eine Pestizidsteuer hätte also die unerwünschte Konsequenz, daß teure Pflanzengifte nur durch billigere und womöglich ökologisch noch bedenklichere Pflanzengifte substituiert werden.
- In vielen Fällen, so etwa im Verkehrsbereich, kann die Wirksamkeit ökonomischer Instrumente durch politische Gestaltungsmaßnahmen erheblich verbessert werden. Die bisher niedrige Preiselastizität im Verkehrsbereich ist nicht zuletzt Resultat der Tatsache, daß oftmals keine vernünftigen Alternativen, etwa im öffentlichen Personennahverkehr, zur Verfügung stehen. Die Eröffnung solcher alternativen Möglichkeiten dürfte in vielen Fällen die Bereitschaft zum "Umsteigen" - in ökonomischer Terminologie also die Preiselastizität der Nachfrage nach Kraftstoff und nach Kraftfahrzeugen - erheblich steigern.

Damit komme ich wieder zum Ausgangspunkt meiner Ausführungen zurück. Ich hoffe, meine gedrängten Ausführungen über Arten und Funktionen ökologisch orientierter Steuern und Abgaben haben klargemacht, daß es sich hier um ein nützliches Instrument, aber nicht um ein Allheilmittel handelt. Angesichts des gefährdeten Zustandes unserer Umwelt können wir uns, das ist meine feste Überzeugung, nicht den Luxus leisten, auf dieses nützliche Instrument zu verzichten.

Literatur

(die angegebenen Titel enthalten weiterführende Literaturhinweise)

- BENKERT, W., BUNDE, J. und HANSJÜRGENS, B., 1990: *Umweltpolitik mit Öko-Steuern?* 2. Aufl. 1991, Marburg.
- BINSWANGER, H.C., FRISCH, H., NUTZINGER, H.G. u.a., 1983: *Arbeit ohne Umweltzerstörung. Strategien einer neuen Wirtschaftspolitik.* Rev. Auflage 1988, Frankfurt am Main.
- BINSWANGER, H.C., NUTZINGER, H.G. und ZHRNT, A., 1990: *Umwelt(-)Steuern (BUND-argumente).* Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V., Bonn.
- NUTZINGER, H.G. und ZHRNT, A., 1989: *Öko-Steuern: Umweltsteuern und -abgaben in der Diskussion.* In: *Alternative Konzepte 73*, Karlsruhe.
- NUTZINGER, H.G. und ZHRNT, A., 1990: *Für eine ökologische Steuerreform: Energiesteuern als Instrumente der Umweltpolitik.* Frankfurt am Main.