

Diekmann, Berend

Article — Digitized Version

Zweckbindung von Umweltabgaben?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Diekmann, Berend (1990) : Zweckbindung von Umweltabgaben?,
Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 70, Iss. 9, pp. 457-462

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136676>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Berend Diekmann

Zweckbindung von Umweltabgaben?

Während Umweltabgaben als marktsteuernde Instrumente in der Umweltpolitik im wissenschaftlichen und politischen Raum zunehmend Zustimmung finden, ist die Frage der Zweckbindung des Abgabenaufkommens umstritten. Führt solch eine Zweckbindung zu einer effizienteren, umweltgerechten Marktsteuerung?

Die Einführung von Abgaben in die Umweltpolitik geht auf eine Idee von Pigou zurück, marktexterne negative Effekte durch eine wohlfahrtsökonomisch fundierte Besteuerung seitens des Staates zu internalisieren¹. Voraussetzung für eine Umweltabgabe ist also prinzipiell, daß Ressourcen in Anspruch genommen bzw. Umweltmedien belastet werden, für die keine Eigentumsrechte definiert sind (z.B. Luft, Wasser, im weiteren Sinne das Klima). Der Staat springt quasi treuhänderisch ein und belegt die Inanspruchnahme (Emission) direkt mit einem Preis bzw. belastet einen Ersatzparameter, der eine möglichst hohe Korrelation zur Emission aufweist. Er setzt damit im Idealfall eine allgemeine Kompensationspflicht für Umweltschäden fest, ohne eine Privatisierung der Umweltgüter durchzuführen. Infolge des Informations- und Meßproblems ist dabei aber keine perfekte Internalisierung, sondern nur die letztlich politische Festlegung von Standards, nach denen sich die Abgabesätze richten, erreichbar (Standard-Preis-Ansatz). Der Marktmechanismus wird also eingesetzt, um politisch vorgegebene Umweltziele kosteneffizient zu erreichen.

In der Umweltpolitik dominiert bisher ein Ordnungsrecht, das zwischen zulässigen und unzulässigen Umweltnutzungen – etwa durch Festlegung von Grenzwerten – unterscheidet. Ordnungsrechtlich sanktionierte Umweltnutzungen („Restverschmutzung“) sind bisher für den Verursacher de facto kostenlos. Um den Verursacher mit den Kosten der erlaubten Belastung zu konfrontieren, sind als Umweltabgaben also zum einen Abgaben auf diese Restverschmutzung zu nennen. Mit Einschränkungen zählt in der Bundesrepublik die Abwas-

serabgabe – soweit der ermäßigte Satz angewandt wird – dazu. Vorschläge, nach einem Einfrieren der bestehenden Normen Abgaben etwa auf die Emission von Luftschadstoffen zu erheben, wären ebenfalls hier einzuordnen². Zum anderen kann aber auch die Einführung von Abgaben in Bereichen, in denen keine ordnungsrechtlichen Vorgaben existieren (z.B. Klimaschutz), gerechtfertigt werden, wenn sie der Internalisierung externer Effekte durch die Bewirtschaftung der Umweltgüter über staatliche Preissetzung dient.

Bei der sprachlichen Abgrenzung des soeben charakterisierten öffentlichen Abgabetypus gegenüber Steuern, Gebühren oder Beiträgen herrscht eine gewisse Verwirrung. Üblicherweise werden Umweltabgaben mit Zweckbindung als Sonderabgaben kategorisiert. Ihre Nähe zu den Steuern ergibt sich daraus, daß sie prinzipiell ohne Rücksicht auf eine korrespondierende staatliche Gegenleistung erhoben werden. Letztendlich ist die Bezeichnung „Sonderabgabe“ aber ein Sammelbegriff für (interventionistische) Abgaben, die sich nicht als Steuern, Gebühren oder Beiträge klassifizieren lassen³. Im folgenden werden Umweltsonderabgaben von -steuern durch die Zweckbindung abgegrenzt.

Um den vorsorgepolitischen Effekt einer Sonderabgabe zu erhöhen, soll die Abgabepflicht systematisch

Dr. Berend Diekmann, 30, ist Referent im Bundesministerium für Wirtschaft. Der Beitrag gibt ausschließlich seine persönliche Auffassung wieder.

¹ Vgl. zum folgenden auch K.-H. Hansmeyer, H. K. Schneider: Zur Fortentwicklung der Umweltpolitik unter marktsteuernden Aspekten, Köln 1989, S. 11 ff.

² Vgl. ebenda, S. 48 ff., S. 60 ff.

³ Vgl. H.-W. Arndt: Lenkung durch Steuern und sonstige Abgaben auf dem Gebiet des Wirtschaftsverwaltungsrechts, in: Wirtschaft und Verwaltung, Vierteljahresbeilage zum Gewerbeschicht, 1990/1, S. 37. So hat das Bundesverfassungsgericht nach dem Verursacherprinzip erhobene Umweltabgaben als „Ausgleichsabgaben eigener Art“ klassifiziert, wodurch schon terminologisch betrachtet die Abgrenzungsschwierigkeiten deutlich werden. Solche Abgaben werden der Definition zufolge denjenigen auferlegt, die einem gewünschten Verhalten nicht nachkommen und dadurch Kosten einsparen.

mit einer Zweckbindung des Abgabeaufkommens verknüpft werden. Der Abgabepflichtige erhält unter gewissen Bedingungen einen finanziellen Förderanspruch, der aus dem Abgabeaufkommen zu bestreiten ist. Angenommen, der Umweltnutzer zahlt eine Restverschmutzungsabgabe auf der Grundlage der gemessenen erlaubten Emissionen. Verringert dieser Emittent nun seine Emissionen durch zusätzliche Investitionen über den ordnungsrechtlich vorgeschriebenen Mindeststandard hinaus, bekommt er für den so zusätzlich erzielten Umweltentlastungsbeitrag eine Förderung seiner Investitionsmaßnahme in Form einer direkten Subvention aus dem Abgabeaufkommen. Bei konsequenter Ausgestaltung kann der Investor also nicht nur seinen Investitionsaufwand mit der Abgabe verrechnen, sondern erhält darüber hinaus einen Zuschuß nach Maßgabe der angepeilten Emissionsminderung. Dieser kann etwa nach vermiedenen Schadstoffeinheiten bemessen werden. Eine solche Zweckbindung soll einen zusätzlichen Anreiz schaffen, mehr als die ordnungsrechtlich vorgeschriebene Norm zu erfüllen.

Im Ergebnis soll so ein dreistufiges Tarifsysteem entstehen⁴. Das System weist dann auf einen normalen Abgabesatz bei Einhaltung der ordnungsrechtlichen Mindestnormen, einen erhöhten Abgabesatz auf alle Emissionen bei Nichterfüllung der Normen und eine Befreiung von der Abgabe nach Maßgabe der Investitionssumme für fortschrittliche Zusatzmaßnahmen (z.B. Reinigungsleistungen über den Stand der Technik hinaus), gekoppelt mit einem Anspruch auf Förderung dieser Maßnahme. Für eine Sonderabgabe auf CO₂ würde entsprechend ein zweistufiges Tarifsysteem gelten, wobei als Bemessungsgrundlage für die Förderung die durch die Investition vermiedenen CO₂-Emissionen herangezogen werden könnten⁵.

Allokationswirkungen

Ziel der Einführung von Umweltabgaben ist es, die Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Umwelt so mit Preisen zu versehen, daß die tatsächlichen Knappheitsrelationen soweit wie möglich widerspiegelt werden. Als Allokationsoptimum muß wegen der Meß- und Quantifizierungsprobleme das – in einem effizienten po-

litischen Prozeß – festgelegte jeweilige Umweltqualitätsziel zugrunde gelegt werden. Die Zweckbindung des Abgabeaufkommens in der oben beschriebenen Art und Weise ist hier eine Second-best-Lösung⁶ und steht im Widerspruch zum Internalisierungsgrundsatz: Mangelnde Internalisierung externer Kosten bewirkt zunächst eine Kostenverzerrung, die durch eine Abgabe annähernd ausgeglichen werden soll. Die Subventionierung aus dem zweckgebundenen Abgabeaufkommen bedeutet nun eine entgegengesetzte Kostenmanipulation, denn für Investitionen mit umweltfreundlichen Auswirkungen werden mit direkten Zuschüssen aus einem staatlichen „Topf“ verzernte Preissignale gesetzt⁷.

Befürworter einer Zweckbindung argumentieren hingegen, daß sie helfe, das Äquivalenzprinzip durchzusetzen und sich von daher einer Non-Affektation allokativ als überlegen erweise⁸. Dieser Argumentation ist zum einen entgegenzuhalten, daß es eben nicht die Aufgabe der Umweltabgaben ist, Finanzierungsmittel für spezifische Staatsleistungen zu erbringen. Soweit allgemeine Umweltpolitik als originär staatliche Aufgabe Finanzmittel verlangt, sind diese aus allgemeinen öffentlichen Deckungsmitteln aufzubringen. Weder ein Finanzierungsprinzip, nach dem beispielsweise die Nutznießer sauberer Luft einen Teil der Investitionskosten für die Rauchgasreinigung zahlen, noch ein Finanzierungsprinzip, bei dem die Gruppe der Träger einer Umweltabgabe einen Anspruch auf den Rückfluß der Mittel in ihren Sektor hat, kann allokationspolitisch erwünscht sein. Selbst wenn die zuletzt erwähnte Art der Zweckbindung dem privaten Sektor per saldo keine zusätzlichen Mittel entzieht, sind allokative Verzerrungen bezogen auf die einzelnen Träger der Umweltabgabe bzw. Begünstigten der Investitionszuschüsse innerhalb der betreffenden Verursacherguppe unvermeidlich.

Auch ein weiteres Argument zugunsten der Zweckbindung, nämlich die bessere Erfassung der individuellen Präferenzen⁹, ist hier nicht stichhaltig. Zum einen hat gerade das Umsetzen der individuellen Präferenzen zu den externen Effekten geführt, die mittels Abgaben internalisiert werden sollen. Zum zweiten muß bezweifelt werden, ob eine großangelegte öffentliche Kampagne zur Vergabe von Umweltsubventionen besser geeignet ist, individuelle Präferenzen zu erfassen, wenn man be-

⁴ Vgl. K.-H. Hansmeyer, H. K. Schneider, aa.O., S.59 ff.

⁵ Andere Konzepte verbinden umwelt- und verteilungspolitische Zielsetzungen, indem sie eine Zweckbindung im Sinne einer sozialpolitischen Abfederung der Umweltpolitik vorschlagen. Beispiele sind die Erhebung einer Naturschutzabgabe, versehen mit einer Zweckbindung für Ausgleichszahlungen an die Landwirtschaft oder Zahlungen für sozial Schwache aus dem Aufkommen einer CO₂-Abgabe. Auf diese Konzepte wird im folgenden nicht mehr im Detail eingegangen.

⁶ Vgl. U. van Suntum: Ökosteuern im Verkehr?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 69. Jg. (1989), H. 9, S. 560.

⁷ Dies würde nur dann nicht uneingeschränkt gelten, wenn die Abgabesätze systematisch zu niedrig bemessen würden. Genausogut könnte man aber die angestrebten Umweltstandards als „zu niedrig“ kritisieren.

⁸ Vgl. W. Wittmann: Zweckbindung öffentlicher Einnahmen, in: D. P o h m e r (Hrsg.): Beiträge zum Äquivalenzprinzip und zur Zweckbindung öffentlicher Einnahmen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 121, Berlin 1981, S. 15.

⁹ Vgl. ebenda, S. 18.

denkt, daß sich schon die annähernde Internalisierung der externen Kosten über Umweltabgaben auf eine Kompromißformel (Standard-Preis-Ansatz von Baumol/Oates) zurückziehen muß. Hier erscheint es angeratener, durch zeitlich – aber nicht quantitativ – korrespondierende Erleichterungen bei den direkten Steuern dem einzelnen mehr Entscheidungsspielraum zu gewähren, umweltfreundliche Investitionen bzw. Konsumschwerpunkte zu realisieren.

Als besonders allokatonsineffizient abzulehnen ist eine Zweckbindung des Aufkommens aus Umweltsonderabgaben mit sozialpolitischer Zielsetzung. Maxime einer Umweltpolitik mit marktsteuernden Instrumenten sollte prinzipiell die größtmögliche Entflechtung von Allokations- und Verteilungszielen sein.

Als allokativ besonders wenig zielführend kann beispielsweise der Vorschlag der Einführung einer Naturschutzabgabe gewertet werden, deren Aufkommen zweckgebunden der Agrarwirtschaft als Kompensation für umweltbedingte Nutzungseinschränkungen zufließen soll¹⁰. Auf der einen Seite steht hier eine sehr breite Bemessungsgrundlage (Bodenversiegelung), deren externe Kosten besonders diffus sind. Eine breite, diffuse Bemessungsgrundlage bedingt zum einen eine geringe Spürbarkeit der Abgabe und somit eine vernachlässigbare Lenkungswirkung. Auf der anderen Seite beantwortet die Umweltpolitik, indem sie der Agrarwirtschaft Kompensationen für „wirtschaftliche Nachteile“ gewährt, die durch die Gemeinsame Agrarpolitik ausgelösten Verzerrungen (und negativen Umweltauswirkungen) mit einer weiteren Verzerrung, wobei der Maßstab „entgangene Nutzung“ – da auf suboptimaler Allokation beruhend – höchst angreifbar ist.

Schließlich sei noch auf ein praktisches Problem hingewiesen: Gewandeltes Bewußtsein der Verbraucher, geeignete Preissignale, aber auch staatliche Rahmenbedingungen in der Umweltpolitik führen dazu, daß die Mehrzahl aller Produkt-/Prozeßinnovationen in irgendeiner Weise ressourcenschonend ist (bzw. entsprechend deklariert wird). Hinzu kommen Definitionsprobleme. Je mehr die Entwicklung in Richtung des integrierten Umweltschutzes läuft, desto schwerer wird die Abgrenzung des förderungsfähigen Teils einer Investitionsmaßnahme. Dies erhöht die Gefahr von Mitnahmeeffekten bei Zuschüssen beträchtlich. Im Ergebnis könnte also die

Zweckbindung des Aufkommens für umweltfreundliche Investitionen auf eine Subvention nach dem Gießkannenprinzip hinauslaufen. Ob dadurch die Umsetzung von Investitionen in den integrierten Umweltschutz tatsächlich merklich beschleunigt werden kann, sei dahingestellt¹¹.

Finanzierungs- versus Lenkungszweck

Die hier zugrunde gelegte Umweltabgabe ist durch eine marktmäßige Bewirtschaftung erlaubter Belastungen charakterisiert. Die Bemessungsgrundlage wird gegebenenfalls durch ordnungsrechtlich definierte Normen eingegrenzt. Sofern sie ihren Lenkungszweck, den schonenden Umgang mit erschöpfbaren Ressourcen, erfüllt, wird die Bemessungsgrundlage allmählich ausgehöhlt. Aus diesem Grund ist das Abgabeaufkommen instabil. Will der Fiskus ein annähernd stabiles Aufkommen erzielen, muß er entweder auf den Lenkungsversuch verzichten oder die Abgabesätze permanent an die Verhaltensänderungen anpassen. Nun wird die Neueinführung von Abgaben dann erleichtert, wenn dem Abgabepflichtigen klar ist, wohin die Mittel fließen. Eine Umweltabgabe läßt sich erheblich besser vermarkten, wenn sie als „gerechter“ Finanzierungsbeitrag für umweltfreundliche Investitionen dargestellt wird¹².

Eine solche Zweckbindung läßt indes den Konflikt zwischen Finanzierungs- und Lenkungszweck evident werden. Es ist damit zu rechnen, daß die Höhe der Abgabe nicht mehr allokativ bestimmt wird, sondern nach dem Finanzierungsbedarf. Nun ist aber zu berücksichtigen, daß die Entwicklung des Abgabeaufkommens von der Bemessungsgrundlage (z.B. Restverschmutzung, Primärenergieträgereinsatz gewichtet mit dem spezifischen CO₂-Gehalt) und dem gewählten Abgabesatz abhängt. Hingegen unterliegt der (angenommene) Finanzierungsbedarf ganz anderen Einflußgrößen (politische Prioritäten, Grenzvermeidungskosten)¹³. Will man dieses Problem umgehen, indem der Abgabetatbestand sehr eng an den Bindungszweck gekoppelt wird, würde ein kompliziertes System von Einzelabgaben und -töpfchen begünstigt.

Das Grundproblem bei der Einführung neuer Abgaben mit Lenkungszwecken, die „fiskalische Begehrlichkeit“, ist allerdings unabhängig von der Zweckbindung. Die Demeritorisierungsargumente, die bei ihrer Einführung vorgebracht werden, können alsbald in den Hintergrund treten. Angesichts einer sehr breiten Bemes-

¹⁰ Vgl. K. Töpfer: Die Funktion von Abgaben in der Umweltpolitik, Rede beim finanzwissenschaftlichen Institut der Universität zu Köln am 17. 2. 1989, BMU-Pressemitteilung Nr. 13/88 vom 7. 3. 1989.

¹¹ Vgl. den etwas hilflos anmutenden Versuch einer Definition und Quantifizierung von integrierter Umwelttechnologie im Gesetzesantrag des Freistaates Bayern: Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Umweltschutzinvestitionen, BR-Drs. Nr. 399/90 vom 1. 6. 1990.

¹² Vgl. etwa die Begründung der holländischen Abwasserabgabe bei G. Huppel, R. A. Kagan: Market Orientated Regulation of Environmental Problems in the Netherlands, in: Law and Policy, Bd. 11, Nr. 2, April 1989, S. 220.

¹³ Vgl. auch U. van Suntum, a.a.O., S. 559.

sungsgrundlage könnten insbesondere eine Naturschutzabgabe oder eine Abgabe auf CO₂ zu bequemen, mit geringem Erhebungsaufwand und Steuerwiderständen verbundenen Belastungen werden. Hinzu kommt aber nun, daß die Zweckbindung Gruppeninteressen aktiviert, wodurch eine Inflexibilität von Sonderabgaben ebenso begünstigt wird wie ihre Finanzierungsfunktion.

In besonderer Schärfe stellt sich das Problem, wenn Zweckbindungen den finanzwirksamen Vollzug originärer Aufgaben in den Haushalten der Länder und Kommunen begünstigen. Solche Zweckbindungen können nicht nur neue Probleme etwa bei der Berechnung von Finanzkraft bzw. -bedarf im Rahmen des Finanzausgleichs aufwerfen, sondern die Struktur der Umweltabgaben in einem besonderen Maße unbeweglich werden lassen.

Da das Argument der öffentlichen Akzeptanz nicht ganz von der Hand zu weisen ist, sollten neuerhobenen Abgaben Entlastungen – allerdings ohne direkte quantitative Verknüpfung – gegenüberstehen, die den Spielraum des einzelnen bei der Umsetzung seiner Präferenzen erweitern (insbesondere weitere Senkungen bei den direkten Steuern). Diese Vorgehensweise empfiehlt sich auch aus finanzverfassungsrechtlichen Gründen. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) unterscheidet nämlich Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktionen von solchen mit Lenkungsfunktionen. Während das Aufkommen einer Finanzierungsabgabe gruppennützig, d.h. im Interesse der abgabepflichtigen Gruppe zu verwenden ist, sind die Zulässigkeitsvoraussetzungen bei Lenkungsabgaben weit weniger restriktiv¹⁴. Eine Zweckbindung könnte die Finanzierungsfunktion in diesem Schema in den Vordergrund rücken.

Haushaltspolitik und Fondswirtschaft

Öffentliche Haushalte sind ein wichtiger Hebel zur Kontrolle der Exekutive durch den Haushaltsgesetzgeber. Dieser Funktion dient der Grundsatz der Vollstän-

digkeit, wonach *alle* zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlichen Ausgaben in (irgend-)einen Haushaltsplan aufzunehmen sind. Damit sollen das politische Wollen komplett widerspiegelt, eine Abstimmung der finanzwirksamen Maßnahmen erlaubt, schwarze Kassen der Exekutive vermieden und eine gesamtwirtschaftliche Analyse ermöglicht werden. Nach dem Grundsatz der Einheit sollen alle budgetär veranschlagten Einnahmen und Ausgaben *einer* Ebene in *einem einzigen* Haushaltsplan zusammengefaßt werden. Ziel ist die Festlegung der einzelnen Ausgabenposten unter Beachtung der Gesamtheit der voraussichtlich anfallenden Ausgaben: Alle Einnahmen sollen somit grundsätzlich der Finanzierung aller Ausgaben dienen können. Mithin dürfen Einnahmen nicht an besondere Zwecke gebunden sein (Prinzip der Non-Affektation). Dadurch soll das Parlament in die Lage versetzt werden, seine Kontrollfunktionen leichter auszuüben. Die Ausgabenzwecke können prinzipiell nach gesamtstaatlichen Prioritäten gegeneinander abgewogen werden (Grundsatz der Gleichwertigkeit der Staatszwecke).

Eine Zweckbindung des Aufkommens aus Umweltabgaben mindert die Transparenz der öffentlichen Haushalte. Es kann ein „doppelter Haushalt“ entstehen, der aus einem zweckgebundenen Teil für Umweltschutzfinanzierung („Schattenhaushalt“) und einem allgemeinen Teil für die sonstigen Staatsaufgaben besteht. Die Gefahr, daß diese Ausgabenzwecke nicht mehr dem politischen Diskurs unterliegen und sich verselbständigen, liegt auf der Hand. Die umfassende Information geht verloren; die „Stunde der Exekutive“ schlägt¹⁵. Es besteht ein Anreiz für die Exekutive, ausgabenwirksame Aufgaben auf Instrumente außerhalb des Zentralbudgets zu übertragen (horizontale Budgetausgliederungen),

¹⁴ Vgl. dazu im einzelnen H.-W. Arndt, a.a.O., S. 38.

¹⁵ Ein aktuelles, anschauliches Beispiel bietet der Fonds Deutsche Einheit, vgl. etwa K.-P. Schmidt: Die Miesen ins Töpfchen, in: Die Zeit Nr. 24 vom 22. 6. 1990.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

E. Ulrich Cichy

Großoktav,
256 Seiten, 1990,
brosch. DM 65,-
ISBN 3-87895-391-7

WIRTSCHAFTSREFORM UND AUSWEICH- WIRTSCHAFT IM SOZIALISMUS

Zur Rolle der Ausweichwirtschaft im Reformprozeß sozialistischer Planwirtschaften, dargestellt am Beispiel der DDR, Polens und Ungarns

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

um in eigener Regie planen und parlamentarische Kontrollen umgehen zu können¹⁶.

Die Intention, durch eine Zweckbindung die Bildung von Umweltfonds zu erleichtern, wenn keine Umstrukturierung der allgemeinen Budgetmittel in Richtung Umweltschutz möglich ist, verkennt die Funktion des Haushaltsverfahrens. Ein „Mehr“ an ausgabenwirksamer Umweltpolitik ist mit einer Zweckbindung noch nicht gewährleistet. Denn diese Zweckbindung entschärft die Mittelkonkurrenz zwischen verschiedenen Ausgaben Zwecken. Umweltpolitisch begründete Mittelanforderungen können leichter abgewehrt werden. Es ist noch nicht einmal auszuschließen, daß „versteckte“ Umschichtungen im Haushalt dem ausgabenpolitischen Effekt von Zweckbindungen entgegenlaufen.

Sicherlich kann auch eine Non-Affektation die Starrheit der Einnahmen- und Ausgabenstruktur nicht überwinden. Aber sie ist besser in der Lage, eine Form der Mittelverschwendung zu vermeiden, die daraus resultiert, daß über Einnahmen weitgehend unabhängig von Bedarfsabwägungen unter gesamtstaatlichem Vorzeichen verfügt werden kann. Zwar folgt aus einer Zweckbindung nicht zwangsläufig eine Fondswirtschaft, aber das Aktionsfeld der Zuschüsse (öffentliche bzw. private Investitionen) begünstigt die Bildung von Einzeltöpfen – schon aus Kontroll- und Steuerungsmotiven – doch sehr.

Eine Aufstockung von Umweltschutzausgaben sollte daher auf der Basis parlamentarischer Mehrheiten und Kontrollen sowie eines gesellschaftlichen Konsenses im Haushaltsverfahren erfolgen. Dadurch sind Transparenz und Flexibilität eher gewährleistet als durch eine vermeintlich „gerechte“ Zweckbindung.

Finanzverfassungsrechtliche Konformität

Ein Ausgabenbedarf, der nicht nach Äquivalenz der individuellen oder gruppenmäßigen Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen zugerechnet werden kann, wird nach den Kriterien allgemeiner Leistungsfähigkeit über das Steuersystem auf die Allgemeinheit verteilt. Die Steuer ist also alleiniges Mittel zur Finanzierung der allgemeinen Staatsaufgaben. Da nach § 3 Abgabenordnung 1977 die Erzielung von Einnahmen Nebenzweck sein kann, ist der gesetzliche Steuerbegriff für Lenkungszwecke offen¹⁷. Eine Sonderfinanzierung allgemeiner Bedürfnisse ist nicht zulässig. Finanzielle Sonderlasten zur Bereitstellung von Deckungsmitteln sind nur legitimiert, wenn mit ihrer Hilfe Maßnahmen durchgeführt werden, die dem Kreis der Abgabepflichtigen auch einen entsprechenden Sondervorteil vermitteln (Gruppennützigkeit). Daneben gilt für diese Sonderab-

gaben mit Finanzierungszwecken gemäß den verfassungsrechtlichen Zulassungsvoraussetzungen, daß sie nur zeitlich begrenzt erhoben werden dürfen und insofern fortdauernd legitimiert werden müssen. Die spezifische Beziehung zwischen dem Abgabepflichtigen und dem mit der Abgabe verfolgten (Finanzierungs-)Zweck ist durchweg entscheidend. Die Kriterien sollen zudem strikt ausgelegt werden¹⁸.

Daraus läßt sich aber keine allgemeine Unzulässigkeit von Abgaben, die nur bestimmte Gruppen belasten, ohne zweckgebunden zu sein, ableiten. Die öffentliche Umweltschutzaufgabe ist bei den fiskalischen Instrumenten nicht auf öffentliche Ausgabenprogramme beschränkt, sondern kann auch durch Steuern oder Sonderabgaben mit einer verhaltenslenkenden finanziellen Abschreckung erfüllt werden. Demnach sind Abgaben mit Lenkungsfunktion im Gegensatz zu solchen mit Finanzierungsfunktion Instrumente der unmittelbaren Aufgabenerfüllung. Die (nicht zweckgebundene) Lenkungsabgabe ist also als Alternative zur Lenkungsnorm zu sehen. Sowohl bei einer Verschärfung der materiellen Umweltschutzanforderungen als auch bei Einführung einer Umweltabgabe tragen die Verursacher eine Sonderlast, die sich im Entrichten der Abgabe oder im Aufwand für das Nachrüsten einer Anlage ausdrückt.

Die Abgrenzung ist allerdings nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts alles andere als eindeutig¹⁹. Umweltabgaben dürften als Ausgleichsabgaben zu kategorisieren sein, die denjenigen auferlegt werden, die einem gewünschten Verhalten nicht nachkommen und dadurch – einzelwirtschaftlich betrachtet – Kosten einsparen. Da Lenkungs- und Finanzierungszweck nicht in jedem Fall eindeutig voneinander trennbar sein werden, wird von Fall zu Fall zu entscheiden sein, wie die zum Schutz des Steuerbürgers formulierten Kriterien des Bundesverfassungsgerichts angewendet werden müssen. Dabei bedeutet eine Zweckbindung natürlich einen Bias zugunsten der Annahme eines Finanzierungszwecks.

Vorbilder für eine Zweckbindung

In der Bundesrepublik liefert nur die Zweckbindung der Abwasserabgabe nach § 13 Abwasserabgabengesetz (AbwAG) praktischen Anschauungsunterricht.

¹⁶ Vgl. dazu auch C. S m e k a l: Die Flucht aus dem Budget, Wien 1977; sowie zu einigen praktischen Beispielen und finanzpolitischen Konsequenzen auf EG-Ebene B. D i e k m a n n: Die Anleihe- und Darlehenstransaktionen der Europäischen Gemeinschaften, Frankfurt 1990, S. 179 ff.

¹⁷ Vgl. auch H.-W. A r n d t, a.a.O., S. 8.

¹⁸ Vgl. ebenda, S. 46.

¹⁹ Vgl. dazu auch ebenda, S. 46 ff.

Selbst dies gilt nur beschränkt, da die Abwasserabgabe weniger ein selbständiges Allokationsinstrument darstellt, als vielmehr den Vollzug des Wasserhaushaltsrechts unterstützt²⁰. Die Zweckbindung betrifft Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte sowie die Deckung des mit dem Vollzug des AbwAG verbundenen Verwaltungsaufwandes. Angesichts kommunaler Ausgaben für die Abwasserbeseitigung von 5,6 Mrd. DM (1988)²¹ kann das Aufkommen aus der Abwasserabgabe von circa 500 Mill. DM (1988) nur einen geringen Finanzierungsbeitrag leisten. Zwei weitere Besonderheiten schränken die Vergleichbarkeit ein: Erstens wurden praktisch nur öffentliche Investitionen gefördert. Zweitens kann die Abwasserabgabe kaum als ein selbständiges Instrument zur Internalisierung externer Effekte, sondern muß als lediglich vollzugsunterstützendes Instrument bezeichnet werden.

Soweit ersichtlich haben die Länder das Aufkommen insgesamt ineffizient verwandt²². Anhaltspunkte dafür liefern die in der Vergangenheit entstandenen hohen Ausgabenreste sowie die je nach Ländern erheblich schwankenden Anteile des für den Verwaltungsaufwand abgezweigten Teils. Ausgabenreste sind fiskalisch höchst attraktiv, da sie kurzfristige Engpässe in den Haushalten zu überbrücken helfen. Die quantitativen Relationen machen deutlich, daß das Aufkommen aus der Abwasserabgabe die öffentlichen Investitionen bisher kaum zu steuern vermochte. Die Anreizwirkung der Abwasserabgabe dürfte daher auf der Verwendungsseite nicht sonderlich groß gewesen sein.

Vorschläge, den Förderungskatalog einzuschränken und einen Plafond für den Verwaltungsaufwand einzuführen, werden nichts Grundlegendes an der mangelnden allokativen Effizienz ändern. Aus ökonomischer Sicht wären die Umgestaltung in ein wirklich marktsteuerndes Instrument (Restverschmutzungsabgabe) und die ersatzlose Streichung des § 13 AbwAG wünschenswert. Die Verantwortung für die Ausgaben in der Wasserwirtschaftspolitik wäre damit wieder vollständig in den Bereich des Landeshaushaltsgesetzgebers zurückverwiesen. Wird die Abwasserabgabe so zu einem eigenständigen Instrument, wäre die Deckung des Verwaltungsaufwandes aus dem Aufkommen (wie bei anderen Steuern und Abgaben auch) gerechtfertigt.

Besonders ausgeprägt ist die Zweckbindung von Abgaben in Frankreich. Der Staatshaushalt 1990 führt al-

lein 27 Fälle auf²³. Dies gilt auch für die französische Luftverschmutzungsabgabe, die zweckgebunden dem Haushalt der Agentur für die Luftqualität zufließt (Aufkommen 1989 74 Mill. FF). Trotz des vernachlässigbar geringen Aufkommens ist eine detaillierte Zweckbindung vorgeschrieben²⁴. Sie betrifft die Finanzierung von präventiven und Reduktionsmaßnahmen, die Luftqualitätsüberwachung, Forschungs- und Entwicklungsmaßnahmen und die Verwaltungskosten der Agentur. Mindestens 75% des Aufkommens sind für Vorsorge-, Reduktions- und Meßkosten der Abgabeschuldner sowie für Entwicklungskosten zweckgebunden (de facto Umsetzung des Prinzips der Gruppennützigkeit, Ausnahme: Entwicklungskosten). Die Zweckbindung wird weiter präzisiert, indem auch noch nach Schadstoffen spezifiziert wird: Mindestens 90% des Aufkommens aus der Emission eines speziellen Schadstoffs (z. B. SO₂) sollen auch für diesen Stoff betreffende Maßnahmen verwandt werden. Eine solche Ausgestaltung erscheint weder von ihrem Lenkungseffekt noch von ihrer Spürbarkeit, Transparenz oder Verwaltungsökonomie her nachahmenswert.

Konsistentes Konzept

Die Lenkungswirkung einer Umweltabgabe läßt sich grundsätzlich konfliktfreier und zielgerechter erreichen, wenn fiskalische Erwägungen ausgeklammert bleiben. Umweltabgaben sollten die tatsächlichen bzw. politisch definierten Knappheitsrelationen annähernd widerspiegeln und entsprechende Investitionsimpulse geben. Die direkte Zweckbindung des Aufkommens für Investitionskostenzuschüsse nach Maßgabe der erwarteten Emissionsminderungen verzerrt dagegen Preissignale und kann zu einer Fehllenkung von Kapital führen. Die öffentliche Akzeptanz bei einer Einführung von Restverschmutzungsabgaben bzw. etwa einer CO₂-Steuer läßt sich auch durch eine Politik erreichen, die gleichzeitig umweltbelastende Steuerbegünstigungen abbaut (z. B. steuerfreie Verwendung von fossilen Energieträgern), individuelle steuerliche Entlastungen bringt und somit Anreize für umweltfreundliche Investitionen bietet. Eine quantitative Verknüpfung des Entlastungsvolumens mit dem (geschätzten) Aufkommen aus Umweltsteuern sollte dabei aber vermieden werden. Sie ist für den gewünschten Lenkungseffekt auch nicht notwendig.

²⁰ Vgl. dazu im einzelnen K.-H. Hansmeyer: Fallstudie: Finanzpolitik im Dienste des Gewässerschutzes, in: K. Schmidt (Hrsg.): Öffentliche Finanzen und Umweltpolitik II, Berlin 1989, S. 50 ff.

²¹ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Finanzbericht 1990, Bonn 1989, S. 118.

²² Vgl. K.-H. Hansmeyer, H. K. Schneider, a.a.O., S. 59; sowie die öffentliche Anhörung von Sachverständigen zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung (3. Gesetz zur Änderung des Abwasserabgabengesetzes, BT-Drs. 11/4942).

²³ Vgl. K.-P. Schmidt, a.a.O.

²⁴ Vgl. Décret no. 90-389 du 11 mai 1990 instituant une taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique, in: Journal Officiel de la République Française, 13. Mai 1990.