

9. Finanzierung des Umweltschutzes

9.1. Prinzipien einer effizienten Umweltfinanzierung

Die Finanzierung der gewünschten umweltpolitischen Ziele stellt zweifellos eines der wichtigsten ökonomischen Probleme der heutigen Wirtschaftspolitik dar. Umweltpolitik hat bei der Umsetzung ihrer Ziele folgende Finanzierungsprinzipien zu beachten:

- das Verursacherprinzip
- das Gemeinlastprinzip

Letzteres soll nur in Ausnahmefällen zur Anwendung kommen, und zwar dann, wenn die Verursachung bereits in der Vergangenheit liegt oder wenn andere wirtschaftliche und soziale Ziele dies gebieten.

Vom Verursacherprinzip soll für die Finanzierung von Umweltschutzmaßnahmen gemäß einem Ratsbeschluß der OECD grundsätzlich ausgegangen werden. Die grundlegende Priorität des Verursacherprinzips bedeutet, daß es vor allem auch Aufgabe der privaten Wirtschaftssubjekte ist, die Umweltbedingungen so zu gestalten, daß größtmögliche Schonungen für Menschen, Tiere und Pflanzen im Rahmen der wirtschaftlichen Prozesse gewährleistet sind, die öffentliche Hand also nur dort eingreift, wo ersteres nicht möglich ist oder nicht erzwungen werden soll (Gemeinlastprinzip).

Der Vorrang des Verursacherprinzips bedeutet aber auch, daß die Eingriffe der öffentlichen Hand (Gebote, Verbote, Abgaben, Subventionen etc.) auf Internalisierung der durch Produktion oder Konsum entstehenden externen Kosten der Umweltbelastung ausgerichtet sind. Konkret bedeutet dies für Finanzierungsfragen, daß Instrumente, die nicht nur fiskalische Wirkungen haben, sondern auch allokativen Wirkungen, Vorrang haben sollten. Bei der Gestaltung von Gebühren oder Abgaben im Umweltbereich ist also darauf zu achten, daß diese einen höchstmöglichen Anreiz für Steuersubjekte bzw. Steuerträger bieten, umweltschädigendes Verhalten zu unterlassen bzw. Schäden zu verringern. Um dies zu erreichen, müssen solche Abgaben möglichst genau dem Ausmaß der Sozialkosten der Umweltbelastung entsprechen. Lediglich mit dem Umweltschutz motivierte allgemeine Steuern erfüllen nicht den wichtigen, Umweltschäden verringern den allokativen Effekt.

Verursacher- wie Gemeinlastprinzip sind vorwiegend als Finanzierungsprinzipien bereits eingetretener (Sanierungsgrundsatz) oder lau-

fend entstehender Schäden zu sehen. Nach dem Vorsorgegrundsatz begreifen hingegen die politisch zuständigen Instanzen Umweltpolitik nicht nur als Reparatur bereits eingetretener Schäden, sondern treffen öffentliche Maßnahmen, die bestimmte Umweltgefahren bereits von vornherein vermeiden. Dieser Gedanke hat kürzlich auch in die österreichische Gesetzgebung (Dampfkessel-Emissionsgesetz) Eingang gefunden. Dynamisch betrachtet wäre die Vorsorge auch bei z. B. bereits laufenden Industrieanlagen (Altanlagen) die Erzwingung von dem jeweils neuesten Stand der Technik entsprechenden Abscheideanlagen etc. Bei der Vorsorge muß nicht notwendigerweise ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf entstehen. Wo er entsteht, greift man für die Finanzierung wiederum je nach dem auf das Verursacherprinzip oder das Gemeinlastprinzip zurück.

9.2. Einnahmen- und ausgabenseitige Finanzierung

Grundsätzlich können umweltpolitische Ziele, soweit sie nicht überhaupt durch direkte öffentliche Maßnahmen erreicht werden sollen (siehe Abschnitt IV.10.), durch Ausgaben oder durch Einnahmen der öffentlichen Hände angestrebt werden. Die direkte Bereitstellung umweltförderlicher Güter durch die öffentlichen Hände kann als extremer Grenzfall einer Förderung im Finanzierungsweg gesehen werden. Wegen ihrer besonderen Bedeutung werden sowohl die Abgaben (Abschnitt IV.12.) wie die Subventionen (Abschnitt IV.13.) in eigenen Abschnitten behandelt. Hier werden nur deren Zusammenspiel und Gegenüberstellung sowie einige wichtige Finanzierungsinstitutionen behandelt.

9.2.1. Ausgabenseitige Finanzierungen

9.2.1.1. Gegenüberstellung von Abgaben und Subventionen

Eine wichtige ausgabenseitige Maßnahme stellen (an Mengen oder Werten orientierte) Subventionen an den Verschmutzer als Anreiz zu einer Verminderung der Emissionen dar. Wohlfahrtstheoretisch wurde gezeigt, daß vom Allokationsstandpunkt aus etwa eine Men-

gensubvention (Subventionsschilling je vermiedener Emissionseinheit) dieselbe Wirkung auf die produzierte Menge hat wie eine Mengensteuer, d. h. bei Gewährung einer bestimmten Subvention je vermiedener Verschmutzungseinheit derselbe Effekt erzielt würde wie bei Erhebung einer Emissionsabgabe gleichen Ausmaßes. Vom verteilungspolitischen Standpunkt aus bewirkt erstere jedoch eine Umverteilung vom Staat (Steuerzahler) hin zum Verschmutzer, letztere eine in die umgekehrte Richtung. Dem Verursacherprinzip würde daher eine solche Subventionierung diametral widersprechen, auch wenn die allokativen Wirkungen ähnlich wären. Eine richtige Dosierung sowohl von Subventionen als auch von Emissionsabgaben erfordert freilich sehr viel Information.

Die „kommunalen Dienste“, die eine sehr wichtige Rolle in der Umweltpolitik spielen, werden nicht immer durch kostendeckende Beiträge oder Gebühren (siehe Abschnitt IV.10.), sondern zum Gutteil aus dem allgemeinen Steuertopf finanziert. Damit kommt es, ökonomisch gesehen, zu einer Subventionierung der Verschmutzer auf Kosten der Steuerzahler, die unter anderem dazu führt, daß der Verschmutzer keinen (oder zu geringen) Anreiz hat, sein Produktions- oder Konsumverhalten umweltschonender zu gestalten.

Insgesamt betrachtet zeigt sich, daß in der Realität umweltpolitische Ziele am ehesten durch eine Kombination von privaten und öffentlichen Ausgaben erreichbar sind.

9.2.1.2. Finanzierungsinstitutionen (Fonds)

In Österreich wird ein Großteil der ausgabenseitigen Umweltschutzmaßnahmen durch den Wasserwirtschaftsfonds finanziert, der hierfür begünstigte Kredite gewährt. Sicher wäre zu überlegen, ob dieser in Österreich seit 1947 eingeführte, sehr erfolgreiche Weg nicht durch spezifische Anreizmechanismen ergänzt werden könnte, um die Verschmutzer zu einem weniger umweltbelastenden Verhalten zu veranlassen.

Neben dem Wasserwirtschaftsfonds wurde 1984 der Umweltfonds eingerichtet, der ebenfalls zinsbegünstigte Kredite an Unternehmungen vergibt, die Maßnahmen zur Reduktion ihrer Emissionen setzen wollen. Diese Einrichtung kann vom ökonomischen Standpunkt aus ebenso gesehen werden wie andere öffentliche Einrichtungen, die als Instrument einer langfristigen Umweltpolitik z. B. die Forschung fi-

nanzieren. Zwar hat der Umweltfonds kurz- bis mittelfristige Zielsetzungen insofern, als er die raschere und gezieltere Beseitigung von Umweltschäden vorantreibt, als sie ohne seine Tätigkeit zu erwarten wäre, doch ist sein Ziel nicht, die Industriestruktur zu beeinflussen.

9.2.2. Einnahmeseitige Finanzierung

Hier ist einerseits zwischen der Finanzierung vom „Zwischenhändler“ wie den oben genannten Fonds zu berichten, andererseits von „direkt“ wirksam werdenden Finanzierungsformen der Umweltpolitik.

Unter den umweltspezifischen Finanzierungsformen, also solchen, die für den Belasteten erkennbare Verbindungen zum Tatbestand der Emission haben, sind hauptsächlich Umweltabgaben oder Emissionssteuern zu nennen. Diese können auf Mengen oder Werte hin definiert sein, d. h. eine Abgabenbelastung je Mengen-(Wert-)Einheit Emission bzw. Produktion oder Verbrauch darstellt.

„Prohibitive“ Emissionsabgaben haben keine fiskalischen, sondern nur allokativen Effekte, d. h., sie bewirken solche Anreize, daß letztlich der Steuertatbestand, die „verbotene“ Emission, nicht auftritt. Noch schwieriger zu finden sind „optimale“ Emissionsabgaben, die so zu bemessen sind, daß der Nutzen aus der (reduzierten) Produktion des umweltbelastenden Gutes genau den gesamten Kosten dieses Gutes für die Gesellschaft (einschließlich der Verschlechterung der Umwelt) entspricht. Solche Steuern sind zwar theoretisch denkbar, haben jedoch sehr hohe Informationsanforderungen. In der Realität werden etwa Emissionssteuern so gesetzt, daß die Emissionen verringert werden (und dadurch der Steuererfolg geschmälert wird), jedoch sind die Anreize meist zu wenig differenziert, um allen Verursachern bei allen Emissionen optimale Anreize zu geben. Daher haben solche Abgaben auch einen fiskalischen Erfolg, der entweder in den allgemeinen Steuertopf fließen kann oder spezifisch in Form einer Zweckbindung für öffentliche Ausgaben des Umweltschutzes verwendet werden kann.

Ausgaben ohne allokativen Wirkung der Mittelaufbringung kommen aus dem allgemeinen Steuertopf bzw. einer „Mischfinanzierung“. Hierfür mag der Österreichische Wasserwirtschaftsfonds als Beispiel dienen: Er wird gespeist (neben seinen eigenen, aus Darlehensrückflüssen und Zinsen in der Höhe von ca. 3 Mrd. S stammen-

den Mitteln) aus Investitionszuschüssen des Bundes, aus prozentuellen Anteilen aus dem Aufkommen aus Einkommen- und Körperschaftsteuer (jeweils 1'20225%), aus 10'5% der Zuweisungen zum Zwecke der Wohnbauförderung, aus Prozentanteilen für Bund (0'953%) und Länder (0'339%), aus der Umsatzsteuer und durch Aufnahme von Anleihen. Dem Zahler dieser Beträge, also dem Steuerzahler, geht hiebei natürlich jeder Konnex zwischen der Steuerleistung und dem Steuerzweck verloren.

9.3. Schlußfolgerungen

Im allgemeinen ist davon auszugehen, daß die Finanzierung der Belange des Umweltschutzes, die in einzelnen Ländern längerfristig bis zu 3% des BIP beansprucht, primär von jenen durchzuführen ist, die die Emissionen verursachen (Verursacherprinzip). Grenzen findet das Verursacherprinzip einerseits darin, daß durch unzureichende umweltpolitische Maßnahmen der Vergangenheit nicht mehr genug Zeit bleibt, um das Wirken der Marktkräfte abzuwarten, weiters darin, daß durch erforderliche Umweltmaßnahmen größeren Ausmaßes bestehende Unternehmen in ihrer Existenz vernichtet werden können, schließlich darin, daß die Anwendung des Verursacherprinzips in bestimmten Fällen volkswirtschaftlich ineffizient sein kann. Dennoch muß klar sein, daß für die meisten Umweltmaßnahmen letztlich der Endverbraucher und die Produzenten die Kosten tragen werden müssen, wobei die Aufteilung der Kostentragung von der Inzidenz der Maßnahmen, also von der Möglichkeit der Überwälzung der Kosten auf Preise, abhängen wird. Öffentliche Gelder für Umweltzwecke sind möglichst effizient einzusetzen, d. h. dort, wo sie die größten privatwirtschaftlichen Umweltaufwendungen hervorrufen, oder, wenn keine privaten Aufwendungen zu erwarten sind, wo sie den höchsten Nutzen stiften. Ob die Koordinierung der Umweltfinanzierungsausgaben über steuerliche Anreize, über eine Fondslösung oder durch eine Kombination der beiden, möglicherweise zusammen mit direkten öffentlichen Maßnahmen, erfolgen soll, ist mit auch eine politische Entscheidung, bei der auch Aspekte der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu beachten sind.