

12. Abgaben

12.1. Allgemeine Überlegungen

Das von der ökonomischen Theorie entwickelte Instrument der Umweltabgabe hat den Zweck, negative externe Effekte zu internalisieren. Private Kosten und gesamtwirtschaftliche Kosten sollen einander entsprechen. Die Benützung von Umweltressourcen (Luft, Wasser etc.) sollen nicht mehr kostenlos sein, sondern einen Kostenfaktor darstellen.

12.1.1. Schadensteuer

In der ursprünglichen theoretischen Konzeption sollte die Abgabe so hoch sein, daß sie den volkswirtschaftlichen Schäden entspricht. Eine solche „Schadensteuer“ ist jedoch praktisch kaum durchführbar. Die Feststellung des Ausmaßes der verursachten externen Effekte ist in der Regel schwierig, vermutlich sogar unmöglich. Die Bemessung von Steuern in dieser Form braucht folgende Informationen:

- Emissionsmengen
- Diffusion und Transformation der Emissionen
- Synergistische Effekte¹⁾
- Assimilationskapazität der Umweltmedien
- Sozialer Schaden (physisch, wertmäßig)

Es gibt zwar einige Versuche, Schadensfunktionen empirisch zu bestimmen und zu bewerten, allerdings sind diese Versuche nicht geeignet, eine exakte individuelle Zurechnung und Bewertung externer Effekte zu ermöglichen.

Ein Problem ist auch die intertemporäre Kopplung von Steuer und Schäden. Ein großer Teil der Schäden aus Emissionen tritt erst in der Zukunft auf, zu unbestimmten Zeitpunkten und auch nicht mit Sicherheit. (Das Problem der unsicheren Zukunftserwartungen stellt sich jedoch bei allen Planungen, sei es im staatlichen oder im Unternehmensbereich.)

¹⁾ Unter Synergismus versteht man das Zusammenwirken verschiedener Stoffe oder Faktoren in der Weise, daß die Gesamtwirkung größer ist als die Summe der Einzelwirkungen.

Es gibt bei dieser Form der Abgabe viele Unsicherheiten. Daher stellen sich der Umsetzung große Probleme. Sie wurde auch bisher nirgends in die Praxis umgesetzt.

12.1.2. Umweltabgabe im engeren Sinn

Die Umweltabgabe wird in der Folge als Instrument verstanden, sich an ein politisch bestimmtes Umweltqualitätsziel anzunähern und durch die spezifische Kostenbelastung die Unternehmen dazu zu bringen, mehr gegen die Umweltverschmutzung zu tun.

Man setzt also einen Standard (auf Grund der Kenntnis ökologischer Zusammenhänge) und erhebt pro Einheit der schädigenden Aktivität den Steuersatz. Ziel soll es sein, daß dort entsprechende Umweltschutztechnologien eingerichtet werden, wo das Unterlassen der externen Schäden billiger ist als die Steuer. Andernfalls wird die Schädigung fortgesetzt und die Steuer bezahlt. Wenn die Schädigung der Umwelt immer noch als zu hoch erachtet wird, so wird der Steuersatz erhöht, bis schließlich ein Satz gefunden ist, bei dem die gewünschte Umweltqualität erreicht wird. Die Kosten für den Verursacher bestehen entweder in der Bezahlung einer Abgabe oder in den Aufwendungen für Umweltschutztechnologie.

Häufig werden auch Abgaben und Standards kombiniert. Es wird beispielsweise eine Höchstgrenze für Emissionen vorgeschrieben, die keinesfalls überschritten werden darf. Unterhalb dieser Grenze ist das Steuerungsinstrument die Abgabe.

Als Vorteile der Emissionssteuer werden genannt:

Verbote (Standards) haben die Funktion, daß deren Überschreitung nicht toleriert wird, deren Unterschreitung jedoch schon. Dies bedeutet ein Recht auf kostenlose Umweltbeanspruchung bis zum Erreichen der Grenze. Dies hat auch zur Folge, daß für den Verursacher kein Anreiz besteht, die Emissionen unter den Standard zu reduzieren. Bei der Emissionssteuer hingegen ist jede Emission mit Kosten verbunden, wodurch theoretisch auf allen Emissionsniveaus ein Anreiz zur Reduktion der Emissionen besteht.

Verbote stellen einen drastischeren Einschnitt (Sprungstelle bei den Kosten) dar als Steuern. Die Widerstände werden daher hier größer sein als bei Steuern.

Auf Grund der Anreizwirkung geringerer Kosten kann es also unmittelbar lukrativ erscheinen, Forschungsanstrengungen in diesem

Bereich zu unternehmen. Es wird angenommen, daß dadurch ein größerer technischer Fortschritt erzielt werden kann. Die durch die Abgabepflicht ausgelöste Analyse des Produktionsprozesses hat aber auch für den Verursacher einen allgemeinen Informationswert. Die Überprüfung von Produktionsprozessen kann zu Änderungen von Verfahrensabläufen, Technologien usw. führen.

Es wird angenommen, daß durch das Instrument der Umweltabgabe eine angestrebte Umweltpolitik zu gesamtwirtschaftlich minimalen Kosten für die Belasteten erreicht werden kann. Beispiel: Wenn es das Ziel ist, die Gesamtemission (eines bestimmten Schadstoffes) dreier Betriebe um 60% zu vermindern, kann

- entweder ein einheitlicher Emissionsgrenzwert für jeden gesetzt werden, d. h. jeden auf 40% der früheren Werte zu setzen; oder
- eine Emissionssteuer eingehoben werden, in solcher Höhe, daß im Durchschnitt eine Reduktion der Emission um 60% erzielt wird.

Da für die einzelnen Betriebe die Schadstoffreduzierungskosten ungleich hoch sein können (Kosten pro Einheit), ist es vom gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkt aus unökonomisch, von allen gleich viel Schadstoffvermeidung zu verlangen. Sinnvoller ist es, dort wo die Vermeidung billiger ist, mehr zu verlangen, als dort wo sie höher ist. Damit werden natürlich die einzelnen Verursacher unterschiedlich betroffen, insgesamt aber das kostengünstigste Ergebnis erzielt. Daher wird bei unterschiedlichen Kostenkurven jeder Verursacher auf Grund seines Kostenkalküls bei gegebenem Steuersatz unterschiedlich reagieren, und daher auch bei vorher gleich hohen Schadstoffemissionen aller Betriebe die Schadstoffmenge jedes einzelnen nach Einführung der Steuer unterschiedlich sein. Damit werden aber die Gesamtkosten der Schadstoffverringerung minimiert. Gesamtwirtschaftlich ist das Ergebnis besser als bei Setzung eines einheitlichen Emissionsgrenzwertes.

12.1.3. Kostentragung

Die Unternehmen werden sich bemühen, die Steuerlast auf den Verbraucher ihrer Güter abzuwälzen. Diese Überlegungen gelten jedoch auch für andere Instrumente, die dem Verursacherprinzip entsprechen. Ob und in welchem Ausmaß dies gelingt, hängt von der Marktlage und der Marktmacht (ausgedrückt in der Nachfrageelastizität) ab: besteht eine Übernachfrage nach den Gütern des Unterneh-

mens und keine Angebotskonkurrenz, dann wird es gelingen, die Steuer voll im Preis weiterzugeben. Besteht stagnierende Nachfrage und starke Angebotskonkurrenz, insbesondere aus einem unbesteuer-ten Ausland, wird die Weitergabe nicht möglich sein, dann wird die Steuer zu Lasten der Eigentümer der Unternehmen oder der im Unternehmen Beschäftigten gehen.

Bei der Überwälzung einer Steuer auf den Konsumenten kann noch nicht von der Verletzung des Zieles der Effektivität der Umweltsteuer gesprochen werden, da in diesem Falle die belasteten Güter für die Konsumenten teurer werden, und diese nach Maßgabe ihrer Möglichkeiten versuchen werden, auf billigere, nicht mit Vermeidungskosten belastete Güter auszuweichen. Der zur Substitution bereite Konsument wird dann seine Einkaufsgewohnheiten so ändern, daß seine Nutzenfunktion auch unter den neuen Preisbedingungen wieder optimiert wird. Konkret bedeutet dies, daß die durch die Steuer gesetzten Preissignale auch bei Steuerüberwälzung weiter wirken und zwar so, daß die Nachfrage nach diesen Gütern tendenziell eingeschränkt wird, wodurch der mit ihrer Erzeugung verbundene Umweltverschmutzungseffekt verringert wird. In weiterer Linie kann dann wieder die Unternehmung Anpassungsreaktionen dadurch herbeiführen, daß sie versucht, kostengünstigere Umwelteinhaltungsmethoden anzuwenden, andere Vormaterialien, die zu weniger Umweltbelastung führen, anzuwenden, bzw. überhaupt andere Produkte zu erzeugen.

Passiert dies, so hat das Preissignal der Umweltafbgabe jedenfalls in die beabsichtigte Richtung gewirkt und sich damit als effektiv erwiesen.

Es sei jedoch bemerkt, daß dies im wesentlichen einfache theoretische Überlegungen sind, die noch weiter auszuführen (z. B. durch Erwägungen zur Kreuzpreiselastizität) wären. Letztlich sind Überwälzungsmöglichkeiten in einem Gesamtzusammenhang nur schwer durchschaubar.

12.1.4. Probleme praktischer Durchführbarkeit

Eines der am öftesten genannten Probleme ist jenes der Informationserfordernisse. Um ein effizientes Umweltsteuersystem zu errichten, braucht man Information vielerlei Art: Die Messung der abgegebenen Emissionen, die Kostenfunktion der Emissionsbeseitigung, ihre

Schadenfunktion. Eng mit diesen Informationsproblemen (Informationskosten) verbunden ist die Frage der Kosten der Administrierung und Planung eines solchen Systems. Es ist möglich, daß versucht wird, den Prozeß der Setzung von Emissionsstandards (ebenso wie die das Ausmaß von Geboten und Verboten) zu beeinflussen, Ausnahmebestimmungen zu erreichen bzw. auch innerhalb der neugeschaffenen Regulierung durch Lobbies und andere Einflüsse an Macht zu gewinnen. Im politischen Prozeß wird die Abgabenhöhe oft zu niedrig festgesetzt; außerdem werden einheitliche Abgabenhöhen für ein größeres Gesamtgebiet festgelegt. Unterschiedliche Umweltbedingungen und unterschiedliche Vermeidungskosten werden somit nicht berücksichtigt.

Zu berücksichtigen wäre auch das tatsächliche Unternehmensverhalten unter speziellen Bedingungen. So ist es beispielsweise möglich, daß bei mangelnder Liquidität eher die Abgabe bezahlt wird als Vermeidungsinvestitionen durchgeführt werden.

12.2. Mögliche Abgabenarten

12.2.1. *Abgaben auf den Rohstoffeinsatz*

12.2.1.1. Mengensteuern auf den Einsatz von Materialien

Es werden jene Rohmaterialien ausfindig gemacht, die die Umwelt letztlich am stärksten belasten. Eine riesige Liste von letztlich (durch den Produktionsprozeß bzw. bereits in ihrer Urform) schädlichen Stoffen müßte erstellt werden, die jeweiligen Produktionsprozesse analysiert werden (um herauszufinden, wie viele Schadstoffe das jeweilige Verfahren emittiert) und die einzelnen Produzenten mit jeweils nach Produktionsprozeß unterschiedlichen Abgaben belegt werden. Es würden erhebliche administrative Probleme dadurch auftreten, daß praktisch pro Rohmaterial, pro Produktionsprozeß und pro Firma ein (ökonomisch optimal errechneter) Steuersatz zu finden wäre — eine unmögliche Aufgabe.

Gibt man allerdings einen gewissen Grad an Perfektionismus auf, dann sind realistische Möglichkeiten gegeben, auf die sich die Analyse im weiteren beschränkt.

Je nach den Abstrichen, die vom theoretischen Ideal gemacht werden, lassen sich unterscheiden: