

6. UMWELT UND FINANZAUSGLEICH

Der wachsende Stellenwert der Umweltpolitik im allgemeinen und die steigende Bedeutung von fiskalischen Instrumenten in der umweltpolitischen Diskussion veranlaßten den Beirat, sich erstmals umfassend mit den Zusammenhängen zwischen Umweltpolitik und Finanzausgleich zu beschäftigen. In diesem Zusammenhang können grundsätzlich zwei Wirkungsmechanismen unterschieden werden:

- Umweltpolitische Maßnahmen, die mit Finanztransaktionen verbunden sind und Gebietskörperschaften betreffen, finden zwangsläufig im Finanzausgleich (i. w. S.) ihren Niederschlag, und die Effizienz solcher Maßnahmen ist nicht zuletzt von der geeigneten Positionierung des jeweiligen Instruments im Finanzausgleich abhängig.
- Neben den Auswirkungen umweltpolitischer Instrumente auf den Finanzausgleich lassen sich auch Wirkungen in die Gegenrichtung feststellen. Bereits vorhandene Abgabensinstrumente führen — wenn auch unter einem anderen Titel — zu einer Bepreisung von umweltbelastendem Verhalten. Gleichzeitig werden im Rahmen des Finanzausgleiches Kosten, die durch Umweltbelastungen entstehen, abgegolten, also umweltbelastendes Verhalten de facto subventioniert.

Bereits an dieser Stelle soll festgehalten werden, daß es bei den folgenden Ausführungen nicht um eine Bewertung von ökonomischen Instrumenten in der Umweltpolitik geht. Es geht vielmehr darum, wie aus Sicht des Finanzausgleichs solche Instrumente — wenn sie eingesetzt werden — zu behandeln wären, bzw welche ökologischen Effekte der Finanzausgleich i. w. S. bewirkt.

6.1. Transmissionsmechanismen zwischen Umweltpolitik und Finanzausgleich

6.1.1. *Positionierung fiskalischer Instrumente der Umweltpolitik im Finanzausgleich*

Die folgenden Überlegungen gehen vom Verursacher- bzw Geschädigtenprinzip aus. Diese Prinzipien der Umweltpolitik sollen im

Finanzausgleichssystem so mitberücksichtigt werden, daß der direkte Zusammenhang von ökologischen Problemen (Ressourcenverbrauch, Umweltverschmutzung, etc) und „Bepreisung“ der externen Effekte gewährleistet ist.

Im wesentlichen geht es also bei der Positionierung umweltpolitischer Maßnahmen im Finanzausgleich darum, daß bei Umweltabgaben die Verursacher von externen Kosten diese abgelten und die daraus resultierenden Einnahmen jenen zukommen, die durch das „besteuerte“ Verhalten belastet werden. Umgekehrt sollte die Finanzierung (Subventionierung) umweltschonender Investitionen durch die Gebietskörperschaften in Abhängigkeit vom Nutzenradius der betreffenden Einrichtung erfolgen.

Zur Beurteilung einzelner Umweltabgaben im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich wird hier der Versuch unternommen, einen Raster zu entwickeln, der die ökonomische und rechtliche Ausgestaltung solcher umweltpolitischer Maßnahmen im Hinblick auf den Finanzausgleich ermöglicht. Der Zielsetzung der fiskalpolitischen Umweltmaßnahmen ist dabei Priorität zuzuordnen.

6.1.1.1. Ökonomische Aspekte

Bei der Eingliederung von Umweltabgaben in das Finanzausgleichssystem sind unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips, dh, wer verursacht die externen Kosten, bzw wer ist der Nutznießer von positiven externen Effekten und des Geschädigtenprinzips, dh, wer trägt die Kosten von Subventionen, folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Umweltabgaben

- Die Belastung ist mit ausreichender Treffsicherheit auf die Verursacher des zu steuernden Verhaltens abzustellen.

- Umweltsubventionen

Auch wenn grundsätzlich am Verursacherprinzip festgehalten wird, gibt es Ausnahmereiche, wo aus ökonomischen oder rechtlichen Gründen dieses nicht angewendet werden kann:

- Sanierung von Altanlagen

- rechtsgültige Betriebsanlagenehmigungen

- grenzüberschreitende Umweltverschmutzungen (z. B. Luftemissionen)

- Sanierung von belastetem Grundwasser
Förderungen nach dem Vorsorgeprinzip (z. B. ÖKO-Fonds)
Kommt es aus diesen Gründen zur Gewährung von Subventionen für umweltschonende oder -sanierende Maßnahmen, sind die Kosten von jenen Gebietskörperschaften (Subsidiaritätsprinzip) zu tragen, deren Bevölkerung Nutznießer der subventionierten Investition ist.

Neben diesen strukturellen Aspekten sind unter ökonomischen/fiskalischen Gesichtspunkten noch folgende Kriterien für die Beurteilung von Bedeutung:

- Zielsetzung des Instruments (ökologische Lenkungsfunktion versus fiskalische Aufkommensfunktion)
- Allokationswirkung einzelner Umweltabgaben und deren Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit und damit indirekt auch auf den Finanzausgleich
- Verteilungswirkungen

6.1.1.2. Rechtliche Aspekte

Grundlagen der Abgabenkompetenz

Umweltabgaben können auf Grundlage der Abgabenerfindungsrechte sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene beschlossen werden, solange Lenkungsabgaben nicht so stark in eine fremde Materie einwirken, daß auch eine Grundlage für die Kompetenz zur Regelung der fremden Materie im Rahmen der allgemeinen Kompetenzverteilung erforderlich wird. Gemeinden haben im Bereich der Gebührenpolitik zT einen gewissen Spielraum.

Gleichartigkeitsverbot für Abgaben

Grundsätzlich ist dem Bundesgesetzgeber die gleichzeitige Heranziehung eines Steuergegenstandes für eine ausschließliche Bundesabgabe und eine gemeinschaftliche Bundesabgabe nicht gestattet. Seit 1988 (BGBl Nr 686/1988) ist jedoch — bis Ende 1992 — die gleichzeitige Erhebung von zwei oder mehreren (auch gleichartigen) Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand nebeneinander zulässig.

Der Landesgesetzgeber darf analog dazu die vom Bundesgesetzgeber beanspruchten Steuergegenstände ohne bundesgesetzliche Ermächtigung nicht berühren.

Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebietes

Bei ökonomischen Instrumenten der Umweltpolitik auf regionaler Ebene — jedoch nicht bei bundeseinheitlichen — entsteht ein Spannungsfeld zwischen dem Ziel der Sicherung eines einheitlichen Wirtschaftsgebietes und der möglichst unmittelbaren Umsetzung des Verursacher- und Geschädigtenprinzips, da regionale Umweltabgaben ein Abgehen von einheitlichen Produktionsbedingungen im gesamten Wirtschaftsgebiet bewirken können. Nach § 8 Abs 4 FVG dürfen Abgaben, die die Einheit des Wirtschafts-, Währungs- und Zollgebietes verletzen oder in ihrer Wirkung Zwischenzöllen oder sonstigen Verkehrsbeschränkungen gleichkommen, nicht erhoben werden.

6.1.2. *Finanzausgleich als Instrument der Umweltpolitik*

In diesem Zusammenhang geht es im wesentlichen um zwei Fragen:

- In welchem Umfang und in welcher Richtung beeinflussen Finanzausgleichsregelungen umweltrelevante Verhaltensweisen?
- Besteht eine Möglichkeit bzw soll der Finanzausgleich als umweltpolitisches Instrument eingesetzt werden?

Generell läßt sich festhalten, daß es eine ganze Reihe von Regelungen im Finanzausgleich gibt, die zwar nicht aus umweltpolitischen Überlegungen getroffen wurden, aber den Charakter umweltpolitischer Instrumente aufweisen. Da sie aufgrund anderer Zielsetzungen gestaltet wurden, erfüllen sie nur zum Teil die oben aufgelisteten Anforderungen an umweltpolitische Instrumente im Finanzausgleich. Es wird daher im Einzelfall zu überprüfen sein, ob eine Möglichkeit besteht, die tatsächliche Ausgestaltung solcher Regelungen an umweltpolitische Anforderungen heranzuführen.

Umweltabgaben im Verkehrsbereich

Die in diesem Bereich existierenden gemeinschaftlichen Bundesabgaben (Kfz-Steuer, Mineralölsteuer) und ausschließlichen Bundesab-

gaben (Straßenverkehrsbeitrag, Sonderabgabe auf Erdöl) weisen in ihrer derzeitigen Ausgestaltung zum Teil nur eine geringe ökologische Lenkungswirkung auf, obwohl sich ihre Besteuerungsobjekte grundsätzlich für umweltpolitische Zielsetzungen eignen würden. Mit der Normverbrauchsabgabe wurde erstmals eine Abgabe mit explizit ökologischer Zielsetzung eingeführt, Elemente des Tarifs dieser Steuer lassen jedoch eine geringe ökologische Wirkung erwarten.

Deponieabgaben

Bei der Deponieabgabe (Altlastenbeitrag laut Altlastensanierungsgesetz) handelt es sich um eine zweckgebundene ausschließliche Bundesabgabe zur Subventionierung der Altlastensanierung.

Bodenschutz

Die „Bodenschutzabgabe“ wird auf Düngemittel eingehoben und fließt zweckgebunden dem Getreidewirtschaftsfonds (zur Finanzierung von Marktordnungsmaßnahmen) zu, der die Abgabe auch einhebt (Basis Marktordnungsgesetz). Die Erfahrung zeigt, daß sie sich als wirkungsvolles Lenkungsinstrument zur Reduzierung der Nutzung von Handelsdüngern erwiesen hat.

Neben diesen unter „Umweltabgaben“ subsumierbaren Instrumenten gibt es im derzeitigen Finanzausgleich im weiteren Sinn, noch eine Reihe von Regelungen mit umweltpolitischer Relevanz, die im folgenden exemplarisch dargestellt werden:

- Betrachtet man die Bereitschaft von Gemeinden, Betriebsansiedlungen zu genehmigen, so zeigt sich, daß solche Ansiedlungen umso eher unterstützt und auch gefördert (Steuerstundungen, Subventionen) werden, je höher deren Nutzen im Vergleich zu deren externen Kosten (Umweltbelastung, Infrastrukturkosten) ist. Insgesamt besteht jedoch ein Zusammenhang zwischen der Bereitschaft, Betriebsansiedlungen zu ermöglichen, und den damit verbundenen Steuereinnahmen auf kommunaler Ebene.
- Die undifferenzierte Förderung von Infrastruktur-Einrichtungen (Verkehrswege, Ver- und Entsorgung) erhöht sich mit den Kosten für solche Einrichtungen. Dies unterstützt den Trend zu einer Subventionierung von Zweitwohnsitzen und Zersiedlungen.
- Umgekehrt sollten jedoch umweltrelevante interkommunale Infrastrukturmaßnahmen nach Maßgabe ihrer externen Effekte Gegenstand besonderer Förderung sein (z. B. Mülldeponien, Sondermüllverbrennungsanlagen).

Aufgrund der Tatsache, daß Finanzausgleichsregelungen über weite Strecken umweltrelevante Auswirkungen aufweisen, sollte bei der Diskussion über die Neugestaltung des Finanzausgleichs auf solche Auswirkungen geachtet werden.

Da umweltpolitische Grundsätze (Verursacher- und Geschädigtenprinzip) in Widerspruch zu finanzausgleichspolitischen Zielsetzungen geraten können, ist eine Antwort auf zwei Fragen zu suchen: Es ist zu klären, ob umweltpolitische Fragen innerhalb oder außerhalb des Finanzausgleichs zu lösen sind, und es ist ferner zu entscheiden, ob diese Lösungen entweder bundeseinheitlich zu regeln oder auf Landes- bzw Gemeindeebene (Förderungen, Gebühren, Beiträge, Lenkungssteuern) gelöst werden sollten.

6.2. Kommunale Gebühren und Umweltpolitik

6.2.1. Grundsätze und Praxis der kommunalen Gebührenpolitik

Gemeinden können für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen, die für Zwecke der öffentlichen Verwaltung betrieben werden, Gebühren einheben. Die Gebührenhöhe ist gemäß dem Äquivalenzprinzip so zu bemessen, daß der Ertrag die Kosten der Gemeinde für Errichtung, Betrieb und Erhaltung nicht überschreitet. Bei zahlreichen Gebühren ist ein unmittelbarer Bezug zu ökologischen Fragestellungen gegeben, insbesondere bei

- Müllgebühren,
- Wassergebühren und Wasseranschlußbeiträgen/gebühren,
- Abwassergebühren und Kanalanschlußbeiträgen/gebühren und
- Parkgebühren

Der Gebührenschuldner bezahlt durch die Entrichtung der Gebühr einen an den betriebswirtschaftlichen Kosten orientierten Preis für den Verbrauch von natürlichen Ressourcen bzw die Entsorgungsdienstleistung. Das Äquivalenzprinzip führt jedoch dazu, daß die Verwendung knapper Ressourcen bzw die mit der Entsorgung einhergehende Umweltbeeinträchtigung nicht entsprechend berücksichtigt wird.

Derzeit zeigt die Praxis der Gebührenpolitik tendentiell folgendes Bild:

- Die Kostendeckungsgrade liegen häufig weit unter 100%.

- Die Gebühr wird häufig nicht nach verbrauchsabhängigen Kriterien ermittelt.
- Qualitative Kriterien (z. B. Verschmutzungsgrad) fließen nicht in die Gebührenbemessung ein.

6.2.2. Reformansätze für die kommunale Gebühren- bzw Abgabepolitik

Im Hinblick auf das Verursacherprinzip erscheint es zweckmäßig, die kommunale Gebühren-/Abgabepolitik stärker in den Dienst einer umweltpolitischen Gesamtstrategie zu stellen. Ziel einer ökologieorientierten kommunalen Gebühren-/Abgabepolitik wäre neben der Finanzierung der entsprechenden Infrastruktur (Errichtung, Erhaltung und Betreiben) vor allem die Beeinflussung des Verbraucherverhaltens in Richtung eines sparsamen Umganges mit natürlichen Ressourcen.

Konkret lassen sich aus diesen allgemeinen Zielsetzungen folgende Reformansätze ableiten:

- Die Gemeinden sollten die Gebühren grundsätzlich so kalkulieren, daß eine Unterdeckung der Kosten — zumindest in einem mittelfristigen Zeitraum — ausgeschlossen wird. Aus ökologischen Gesichtspunkten muß eine Praxis, über nicht kostendeckende Gebühren Betriebe oder private Haushalte (Stichwort: Zweitwohnsitzproblematik) zur Ansiedlung zu bewegen, als kontraproduktiv bezeichnet werden.
- Die Anlastung kommunaler Gebühren sollte sowohl nach den Kosten der Bereithaltung von Kapazität als auch nach verbrauchsabhängigen Kriterien erfolgen. Im Falle der Wassergebühren (eventuell auch bei Abwassergebühren) sollte der Bezug von Frischwasser und nicht etwa die Wohnungs- oder Betriebsgröße herangezogen werden. Analog dazu sollte sich die Müllgebühr grundsätzlich nach der Menge des Müllaufkommens unter Berücksichtigung der Kapazitätskosten richten (Gefäßgröße x Zahl der Entleerungen).
- Neben quantitativen Kriterien sollten aber auch qualitative Kriterien zur Anwendung gelangen (z. B. höhere Einheitssätze für besonders kontaminierte Abwässer).

- In jenen Fällen, in denen ein Wunsch nach Steuerung besteht — wie bei Vorliegen externer Effekte — sollten Abgabenlösungen angestrebt werden.

Die ersten drei Optionen (Kostendeckung, verbrauchs- und kapazitätsorientierte und qualitative Kriterien bei der Gebührenermittlung) stehen den Gemeinden derzeit weitgehend offen, da die entsprechenden Landesgesetze den Gemeinden bei der konkreten Methode der Gebührenkalkulation vielfach einen erheblichen Gestaltungsspielraum einräumen. Um den genannten Richtlinien in der Praxis der Gebührenkalkulation zum Durchbruch zu verhelfen, wären die betreffenden Landesgesetze entsprechend zu konkretisieren.

6.3. Zukünftige Entwicklungen

6.3.1. Grundsätze

Als übergeordneter Grundsatz sollte gelten, daß Umweltmaßnahmen (damit auch Abgaben) generell auf jener Gebietskörperschaftsebene ansetzen sollen, auf der das Umweltproblem auftritt. Dafür gibt es ökologische und politische Gründe.

Dieser Grundsatz führt dazu, Inputabgaben (z. B.: Abgaben auf andere Roh- und Einsatzstoffe etwa nach dem Modell des US Superfund) generell bundesweit und bundeseinheitlich zu gestalten, weil hier kein Lokalkonnex zwischen Emission und Immission gegeben ist.

Bei Emissionsabgaben wäre zu trennen:

- Abgaben auf Emissionen, die eher lokal eingegrenzte Effekte haben (Abfall, Sonderabfall, teilweise Wasser), wären lokal/regional zu gestalten.
- Abgaben auf Emissionen, die weitgestreute Immissionen verursachen — aber natürlich lokal verursacht werden — (z. B. Abgaben auf Luftemissionen aus stationären Anlagen), wären eher bundesweit zu gestalten.

Zu unterscheiden ist in dieser Diskussion zwischen dem Geltungsbereich einer Abgabe und einer möglichen lokalen Differenzierung der Abgabensätze. Eine Abgabe kann bundesweit eingeführt werden, doch kann eine lokale Festlegung der Abgabensätze (ausschließlich oder als Zuschlag zu bundeseinheitlichen Sätzen) möglicherweise sinnvoll sein. Ebenso ist bei dieser Diskussion ein mögliches Span-

nungsverhältnis zwischen Einfachheit der Erhebung (Vollzug) und ökologischer Effizienz zu beachten.

Nach diesen Grundsätzen wären unter Berücksichtigung von Nutzen- und Kostenradien bei bestehenden und in Diskussion befindlichen Umweltabgaben folgende Geltungsbereiche anzustreben:

bundeseinheitlich:

Mineralölsteuer, Altlastenbeitrag, Abgaben auf Produktionsmittel (z. B. Düngemittel); Energieabgabe, CO₂-Abgabe, Abwasserabgabe

lokal/regional:

Gebühren für kommunale Infrastruktur (Wasser, Abwasser, Abfall, Parkraum), Abgabenzuschläge auf Luftemissionen aus stationären Anlagen, Bodenverbrauchsabgaben, Normverbrauchsabgabe, Kfz-Steuer.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß Regulierungen und Abgaben zT substitutive Instrumente sind.

6.3.2. Spezifische Umweltabgaben

Energieabgaben

Die internationale Diskussion ist am weitesten auf dem Gebiet der Energieabgaben fortgeschritten. Diese Abgaben werden vor allem aufgrund der weltweit wirksamen Klimaveränderungen diskutiert. Die EG-Kommission hat die Einführung einer kombinierten Energie- und CO₂-Abgabe vorgeschlagen. Im Zuge eines EG-Beitritts wird dieses Modell auch in Österreich zur Diskussion stehen. Dänemark und Schweden sowie Holland haben bereits Energieabgaben bzw. CO₂-Abgaben eingeführt, in der Schweiz, Deutschland, Frankreich und anderen Ländern steht die Einführung zur Diskussion.

Da es sich bei den Klimaeffekten um weltweite Phänomene handelt, die zwar von der Verursachung, nicht jedoch von der Auswirkung her zu lokalisieren sind, empfiehlt sich besonders bei Energieabgaben ein rasches internationales Vorgehen. Die Klimakonferenz in Brasilien im Jahre 1992 soll hier Fortschritte bringen, obwohl der weltgrößte Energieverbraucher, die USA, bisher die Einführung von Energieabgaben ablehnt.

Da Energieabgaben ihre Umweltwirkung nur bei spürbaren Steuersätzen entfalten und der Energieverbrauch eine sehr breite Bemes-

sungsgrundlage darstellt, wird im Zusammenhang mit der Einführung oft eine mögliche Entlastung bei anderen Steuern oder Abgaben diskutiert, um die generelle Steuerquote nicht ansteigen zu lassen. Werden solche Kompensationsvorschläge als politisch notwendig erachtet, sind die Auswirkungen auf den Finanzausgleich zu beachten.

Abwasserabgabe

Am weitesten fortgeschritten ist in Österreich die inhaltliche und politische Vorarbeit im Bereich der Abwasserabgabe, die nach dem deutschen Modell gestaltet werden könnte. Erhoben werden soll die Abgabe auf eine Einheit Schmutzfracht, deren Inhaltsstoffe noch festzulegen und zu gewichten sind. Besondere Aufmerksamkeit erfordert die Frage der Behandlung der Indirekt-Einleiter, also von Industrie- und Gewerbebetrieben sowie anderen Einleitern in öffentliche Abwasserkanäle.

Wenn auch die Einleitung von Abwasser in Vorfluter ein lokal begrenzbares Phänomen ist, ist eine bundeseinheitliche Lösung anzustreben, doch könnten den Gemeinden (Abwasserverbände) zusätzliche Gestaltungsmöglichkeiten eingeräumt werden (Hebung der Sätze, Zuschläge, etc).

Kfz-Besteuerung

Derzeit werden in Österreich ein Umbau der auf dem Hubraum basierenden Kfz-Steuer in eine emissions- und umweltrelevante Kfz-Steuer und verschiedene Mautsysteme diskutiert.