

## 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-