

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 176/II

Öffentliche Finanzen und Umweltpolitik II

Von

Wolfgang Benkert, Karl-Heinrich Hansmeyer,
Gerold Krause-Junk, Horst Zimmermann

Herausgegeben von

Kurt Schmidt



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 176/II

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 176/II

Öffentliche Finanzen und Umweltpolitik II



Duncker & Humblot · Berlin

Öffentliche Finanzen und Umweltpolitik II

Von

**Wolfgang Benkert, Karl-Heinrich Hansmeyer,
Gerold Krause-Junk, Horst Zimmermann**

Herausgegeben von Kurt Schmidt



Duncker & Humblot · Berlin

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1989 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Hagedornsatz, Berlin 46

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-06621-9

Vorwort

Wie seit vielen Jahren hat der Finanzwissenschaftliche Ausschuß des Vereins für Socialpolitik auch 1988 in der Woche nach Pfingsten seine jährliche Arbeitstagung abgehalten; sie fand vom 25. bis 27. Mai 1988 in Köln statt. Die Tagung war Themen aus dem Problemkreis „öffentliche Finanzen und Umweltpolitik“ gewidmet. Das ist auch der Gegenstand der Sitzung im Jahr zuvor gewesen. Die damals behandelten Themen sind als Band 176/I der Schriften des Vereins erschienen. Die Referate der Kölner Tagung, mit denen der Ausschuß diesen Problemkreis verläßt, werden hiermit als Band 176/II vorgelegt.

Im ersten Beitrag beschäftigen sich Horst *Zimmermann* und Wolfgang *Benkert* mit dem Gemeinlastprinzip in der Umweltpolitik. Zunächst wird das Gemeinlastprinzip definiert und gegenüber anderen umweltpolitischen Prinzipien abgegrenzt; in diesem Zusammenhang werden auch Übergangsformen zwischen verschiedenen Kostenanlastungsprinzipien behandelt. Daran schließt sich der Hauptteil der Arbeit an, in dem die vielfältigen Formen beschrieben und systematisiert werden, in denen das Gemeinlastprinzip im Budget auftreten kann. Die Autoren führen die Vielzahl umweltbezogener Budgetposten auf fünf Grundtypen zurück. Sie unterscheiden: Beseitigung von Umweltschäden, die von Dritten verursacht werden; Vermeidungsmaßnahmen bei selbstinduzierten Emissionen; Forschung und Entwicklung im Umweltbereich; Produktion von „social goods“ im Umweltbereich sowie öffentliche Umweltverwaltung. Jeder dieser Grundtypen wird daraufhin untersucht, inwieweit sich eine Finanzierung aus allgemeinen Einnahmen des Staates rechtfertigen läßt. Neben der öffentlichen Durchführung der Maßnahmen wird dabei — außer in bezug auf den fünften Grundtyp — auch geprüft, ob und auf welche Weise Private im öffentlichen Auftrag und/oder mit Hilfe öffentlicher Zuschüsse oder Entlastungen in die Vermeidungsaktionen einbezogen werden können. Der Beitrag schließt mit Ausführungen zur Entwicklung des Gemeinlastprinzips im Zeitablauf. Die Autoren unterscheiden dabei in der Bundesrepublik eine Startphase (von Ende der 50er Jahre bis 1974), eine Ausbreitungsphase (vor 1974 bis 1982) und (seither) eine Differenzierungsphase.

Als zweiten Beitrag legt Karl-Heinrich *Hansmeyer* eine Fallstudie vor, in der es um die Finanzpolitik im Dienste des Gewässerschutzes geht. Untersucht werden zwei Beispiele instrumenteller Art: die Abwasserabgabe, die es seit mehreren Jahren gibt, und der sogenannte Wasserpfennig, den das Land Baden-Württemberg seit 1988 erhebt. Diese beiden Abgaben haben Lenkungs- und Finanzierungsfunktionen in unterschiedlicher Ausprägung: Die Abwasserabgabe soll primär allokativen Zwecken dienen, beim Wasserpfennig spielen finanzielle Erwägungen eine bedeutende, wenn nicht die dominierende Rolle. In

bezug auf die Abwasserabgabe werden Entstehungsgeschichte und Ausgestaltung, bisherige Erfahrungen sowie die zweite Novelle zum Abwasserabgabegesetz behandelt. Dieser Teil schließt mit einer Bewertung, in der die Schwachstellen der Abwasserabgabe, aber auch die Vorteile herausgestellt werden, die sie gegenüber ordnungsrechtlichen Instrumenten hat. Auch in dem Teil, in dem der Wasserpfeffig behandelt wird, geht es erst um die Entwicklungsgeschichte; daran schließen sich Ausführungen zur theoretischen Rechtfertigung und zur konkreten Ausgestaltung an. Am Ende dieses Teils gibt der Autor ebenfalls eine kritische Bewertung, und zwar sowohl im Hinblick auf das Finanzierungsziel als auch in bezug auf das Wassersparziel. Danach folgt ein Teil, in dem der Verfasser Lehren aus den beiden Fallbeispielen zieht. Dabei geht er näher auf drei Aspekte ein: 1. Die Kollision wassergüterwirtschaftlicher Kriterien beim Kläranlagenbau mit Finanzausgleichsmaßstäben bei der Vergabe von Zuschüssen für kommunale Kläranlagen; 2. die Aufweichung längerfristiger umweltpolitischer Ziele durch kurzfristige konjunkturpolitische Erfordernisse und 3. die haushaltspolitische Fehlsteuerung kommunaler Gebühreneinnahmen im Bereich der Entsorgung.

Im dritten Beitrag behandelt Gerold *Krause-Junk* die Frage, ob finanzpolitische Maßnahmen in bezug auf den Umweltschutz im Rahmen der EG harmonisiert werden sollten. Dabei geht er davon aus, daß das Verursacherprinzip mit Hilfe einer sogenannten Pigou-Steuer durchgesetzt wird. Weiter werden nur diejenigen Probleme behandelt, die der Einführung von Pigou-Steuern aufgrund der Offenheit von Volkswirtschaften entgegenstehen. Für offene Volkswirtschaften mag es nämlich unter dem Aspekt nationaler Wohlfahrt gar nicht erstrebenswert sein, Pigou-Steuern einzuführen; denn für diese besteht die Möglichkeit, die nationale Wohlfahrt auf Kosten anderer Volkswirtschaften zu erhöhen. Ein solche Politik stünde freilich in striktem Gegensatz zu den Prinzipien, die in der EG für deren binnenwirtschaftliche Beziehungen gelten sollen. Durch Gemeinschaftsabsprachen, also durch die Harmonisierung von Umweltschutzmaßnahmen, kann der Gefahr vorgebeugt werden, daß sich Mitgliedsländer bei der Umweltpolitik von egoistischen Maximen leiten lassen. Der Verfasser betrachtet eine große Volkswirtschaft, die Einfluß auf die Güter- und Faktorpreise auf internationalen Märkten hat, und geht davon aus, daß nationale Umweltschäden, die dem Verursacher nicht angelastet werden, als Subventionierung der umweltschädigenden Aktivität interpretiert werden können. Unter diesen Prämissen untersucht er im Hinblick auf außenwirtschaftliche Wohlfahrtseffekte bei fehlender, totaler sowie bei partieller Faktormobilität zunächst den Fall nationaler Umweltschäden, d. h. Schäden, die sich allein in dem Land ergeben, in dem die verursachende Aktivität betrieben wird, und dann den Fall internationaler Schäden, bei denen die Ursache in einem Land liegt, der Schaden aber in einem anderen Land anfällt. Danach werden Probleme diskutiert, die sich beim Versuch einstellen, die Umweltpolitik international zu harmonisieren. Im letzten Teil unterzieht der Verfasser die Harmonisierungsvorschriften des EWG-Vertrages unter ökonomischem Aspekt einer kritischen Prüfung.

Inhalt

Öffentliche Finanzen im Rahmen einer gemeinlastorientierten Umweltpolitik Von <i>Horst Zimmermann</i> , Marburg, und <i>Wolfgang Benkert</i> , Witten/ Herdecke	9
Fallstudie: Finanzpolitik im Dienste des Gewässerschutzes Von <i>Karl-Heinrich Hansmeyer</i> , Köln	47
Probleme einer europäischen Harmonisierung umweltorientierter Finanzpolitik Von <i>Gerold Krause-Junk</i> , Hamburg	77

Öffentliche Finanzen im Rahmen einer gemeinlastorientierten Umweltpolitik

Von *Horst Zimmermann*, Marburg, und *Wolfgang Benkert*,
Witten/Herdecke

Zielsetzung und Gegenstand des Beitrags

Eine Erörterung des Zusammenhangs von öffentlichen Finanzen und Gemeinlastprinzip wird angesichts der Entwicklung der Umweltpolitik zunehmend dringlicher. Die staatlichen Ausgaben für Umweltschutzmaßnahmen insgesamt gewinnen in den öffentlichen Budgets an Bedeutung (vgl. Zimmermann / Müller, 1985; Roloff / Wild, 1986), sind aber beim Bund ebenso wie in den Ländern und Gemeinden zumeist über mehrere Ressorts verteilt. Die hierunter jeweils befindlichen, nach dem Gemeinlastprinzip finanzierten Maßnahmen sind dann nochmals schwieriger zu identifizieren, denn das Nonaffektationsprinzip erschwert die unmittelbare Unterscheidung zwischen verursacherbezogenen und aus allgemeinen Einnahmen finanzierten öffentlichen Umweltschutzaktivitäten.

Es bedarf also schon des genaueren Hinsehens, um den budgetären Stellenwert des Gemeinlastprinzips in der Umweltpolitik zu bestimmen. Ihn zu ermitteln ist finanzpolitisch wichtig, weil das Gemeinlastprinzip in stärkerem Maße als das Verursacherprinzip öffentliche Mittel bindet. Umweltpolitisch ist die Aufgabe lohnend, weil das Verursacherprinzip im Vordergrund stehen soll und eine Feststellung, daß das Gemeinlastprinzip ein erhebliches Gewicht aufweist, zum Überdenken des Maßnahmenbündels führen kann.

Die Beschäftigung mit diesem Thema steht vor zwei Schwierigkeiten:

1. Grundlegende umfassende Arbeiten zum Gemeinlastprinzip als solchem liegen nicht vor¹. Erst recht finden sich Bezüge zu den öffentlichen Finanzen nur für Einzelfragen, etwa bei der Erörterung steuerlicher Maßnahmen im Umweltschutz (Dickertmann, 1988).
2. Der Gegenstand des Gemeinlastprinzips scheint mit theoretischen Ansätzen nur schwer anzugehen zu sein.

Diese beiden Tatbestände, denen im übrigen eine schon a priori zu vermutende große empirische Relevanz des Themas gegenübersteht (s. auch Anhang), ließen es geraten erscheinen, nicht zuletzt angesichts der Platzbeschränkung zunächst einen vor allem systematisierenden Beitrag zu leisten.

¹ Vgl. die zitierte Literatur bei *Benkert* (1986), wo Anwendungsberechtigung und Anwendungsbereiche des Gemeinlastprinzips erörtert werden.

Dazu wird in einem ersten kürzeren Teil das **Gemeinlastprinzip** (weitgehend noch ohne expliziten Bezug zum öffentlichen Budget) definiert und gegenüber anderen umweltpolitischen Prinzipien theoretisch und begrifflich abgegrenzt.

Der umfangreiche zweite Teil dient dazu, die vielfältigen Formen, in denen bei genauerem Hinsehen das **Gemeinlastprinzip** im Budget erscheinen kann, aufzuspüren und in eine Systematik zu bringen². In dem kurzen Schlußteil wird versucht, Hypothesen zum unterschiedlichen Gewicht des **Gemeinlastprinzips** und zur daraus resultierenden Budgetbelastung im Zeitablauf zu entwickeln.

A. Definition und Abgrenzung des **Gemeinlastprinzips**

I. Umschreibung des **Gemeinlastprinzips**

Gemeinlast- und **Verursacherprinzip** werden hier als **Kostenanlastungsstrategien** der Umweltpolitik interpretiert (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, 1978, Tz. 1755 ff.). Mit ihrer Hilfe wird festgelegt, wer die Kosten (oder im weiteren Sinne die Lasten), die durch eine umweltpolitische Maßnahme entstehen, tragen soll.

Damit wird der Begriff des **Verursacherprinzips** hier weit gefaßt: Oft wird eine Maßnahme nur dann als **verursachergerecht** finanziert bezeichnet, wenn eine optimale Internalisierung verursachter Schäden in dem Sinne erreicht wird, daß die Grenzkosten des Verursachers den volkswirtschaftlichen Grenzkosten der Produktion angeglichen werden. Die Anwendung des **Verursacherprinzips** in einem solchen engen Sinne zielt, wie beispielsweise bei einer **Pigousteuer**³, nur auf die effiziente Allokation ab, für deren Realisierung Verhaltensänderungen von Emittenten induziert werden müssen. Der hier verwendete weite Begriff des **Verursacherprinzips** schließt diese allokativ orientierte Definition mit ein und berücksichtigt darüber hinaus auch diejenigen Fälle, in denen die Kosten von Umweltbelastungen zwar dem Verursacher angelastet werden, aber in einer Weise, daß für diesen kein Anreiz zur (die volkswirtschaftliche Effizienz verbessernden) Verhaltensänderung entsteht⁴. Im Gegensatz zur Allokationszielsetzung, etwa der **Pigousteuer**, könnte eine solche Form der **Kostenanlastung** aus dem Gerechtigkeitsziel (bzw. dem Verteilungsziel) abgeleitet werden oder aus dem Gebot der administrativen Billigkeit, das z. B. pauschalierende Lösungen nahelegen kann.

² Die verstreuten quantitativen Angaben, die sich hierzu finden lassen, werden in dem nach der gleichen Systematik aufgebauten Anhang zusammengestellt, ohne daß dabei der Anspruch erhoben wird, die quantitative Bedeutung des **Gemeinlastprinzips** vollständig abzubilden.

³ Zur Ausrichtung des **Pigou'schen** Vorschlags auf die genannte Wirkung vgl. *Cansier* (1987).

⁴ Ein Beispiel ist eine umweltbezogene Gebühr für Emittenten, die nicht an der Schädlichkeit der Emissionen anknüpft, beispielsweise die übliche Praxis einer Erhebung von Abwassergebühren nach Maßgabe des Frischwasserbezugs.

In diesem weiten Sinne ist das Verursacherprinzip folgendermaßen zu umschreiben: Die Finanzierung soll tragen, wer die durch die Maßnahme zu vermeidende oder zu beseitigende Umweltbeeinträchtigung verursacht hat, in der Regel also der Emittent⁵. Die Vorstellung von einem Gemeinlastprinzip⁶ lebt dann stark von der Komplementarität zum so verstandenen Verursacherprinzip: Eine Kostenanlastung nach dem Gemeinlastprinzip liegt dann vor, wenn Nichtverursacher die Kosten einer Verbesserung der Umweltsituation tragen, im Gegensatz zum Verursacher also ein anderer, eine andere Gruppe oder, als wohl wichtigster Fall, die steuerzahlende Allgemeinheit. Damit fehlt dem Gemeinlastprinzip per se der Lenkungseffekt und damit der (positive) Bezug zum Allokationsziel. Weil die Analyse des Gemeinlastprinzips also einen von positiven Allokationsanreizen freien Raum herauspräpariert, trägt sie implizit auch zur Untersuchung von Allokationseffekten in der Umweltpolitik bei.

Im Vergleich der beiden Prinzipien stand das Verursacherprinzip von Anfang an im Vordergrund der umweltpolitischen Absichtserklärungen und dominiert zumindest in der jüngeren Phase der durchgeführten Umweltpolitik (s. auch Teil C). Aus budgetärer Sicht bietet es den Vorteil einer geringen Budgetintensität und damit der leichteren Durchsetzung eines neuen Aufgabenfeldes in der Konkurrenz der Politikfelder. Das Gemeinlastprinzip hingegen ist sehr budgetintensiv, denn das einfachste und am häufigsten angewendete Instrument zur Anwendung des Gemeinlastprinzips besteht darin, die entstehenden Kosten über das Budget zu finanzieren.

Weil das Gemeinlastprinzip, wie erwähnt, als ein Kostenanlastungsprinzip verstanden wird, ist zunächst festzulegen, welcher Kostenbegriff gewählt werden soll, zumal davon auch das Ausmaß abhängt, in dem es sich im Budget niederschlägt.

II. Zum Begriff der Kosten

Der im folgenden zugrundegelegte Kostenbegriff ist bewußt eng gewählt worden. Ein weiterer Begriff der Kosten der Umweltbelastungen⁷ würde dazu führen, daß der größte Teil der „Kosten“ aus dem Ertragen von Umweltbelastungen im Sinne einer passiven Hinnahme von Beeinträchtigungen bestünde: gesundheitliche Schäden oder Beeinträchtigungen, Artenschwund bei Tieren

⁵ Dabei sind allerdings die Probleme der Feststellung des effektiven Kostenträgers einerseits und der Festlegung, wer letztendlich Verursacher (z. B. Produzent vs. Nachfrager) ist, nicht gelöst.

⁶ Erstaunlicherweise gibt es im angelsächsischen Sprachraum kein begriffliches Äquivalent zum Gemeinlastprinzip. Übersetzungsversuche finden sich z. B. in *Schröder* (1987), S. 87: „public-pays-principle“, und *Benkert* (1986), S. 229: „general revenue financing“.

⁷ Vgl. zu dieser Diskussion Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1974), Tz. 600 ff. sowie *Zimmermann, K.* (1974), S. 840 ff.