

Umweltpolitik mit hoheitlichen Zwangsabgaben?

**Karl-Heinrich Hansmeyer zur Vollendung
seines 65. Lebensjahres**

Herausgegeben von

**Klaus Mackscheidt
Dieter Ewringmann
Erik Gawel**



Duncker & Humblot · Berlin

Umweltpolitik mit hoheitlichen Zwangsabgaben?

**Karl-Heinrich Hansmeyer zur Vollendung
seines 65. Lebensjahres**

Umweltpolitik mit hoheitlichen Zwangsabgaben?

**Karl-Heinrich Hansmeyer zur Vollendung
seines 65. Lebensjahres**

Herausgegeben von

**Klaus Mackscheidt
Dieter Ewringmann
Erik Gawel**



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Umweltpolitik mit hoheitlichen Zwangsabgaben? :

Karl-Heinrich Hansmeyer zur Vollendung seines 65. Lebensjahres /

hrsg. von Klaus Mackscheidt . . . – Berlin : Duncker und
Humblot, 1994

ISBN 3-428-08173-0

NE: Mackscheidt, Klaus [Hrsg.]; Hansmeyer, Karl-Heinrich: Festschrift

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

© 1994 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISBN 3-428-8173-0

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
gemäß der ANSI-Norm für Bibliotheken

Vorwort

Im Juli 1993 wurde an der Universität zu Köln ein Symposium zum Thema "Umweltpolitik mit hoheitlichen Zwangsabgaben?" abgehalten. Teilnehmer waren Volkswirte und Finanzwissenschaftler, aber auch Juristen und Wirtschaftshistoriker. Die Idee, ein solches Treffen zu veranstalten, darf auf zwei Motive zurückgeführt werden, und von beiden Motiven ist das hiermit vorgelegte Buch in entscheidender Weise geprägt.

Das erste Motiv lag in der Tatsache, daß die Zeit reif, ja dringlich für ein Treffen, einen Meinungsaustausch der Wissenschaftler geworden war, die, aus dem Bereich der Gesellschaftswissenschaften kommend, sich mit den Möglichkeiten und Grenzen ökologischer Steuerpolitik beschäftigten. Zwar ist die Diskussion um das Instrument der Umweltabgabe alles andere als neu zu nennen, doch mit der Ökosteuerdiskussion der 80er Jahre hat sich hier eine enorme Dynamik in der Instrumentenfrage ergeben, die unverändert eine Herausforderung für Wirtschafts- und Finanzwissenschaftler darstellt. Dies um so mehr, als wesentliche Impulse für die neuere Abgabendiskussion von "außerhalb" kommen: aus dem politischen Raum oder von umweltpolitisch engagierten Naturwissenschaftlern. So fand die Einladung zu einem Symposium auch spontan Beifall. Obwohl der Teilnehmerkreis an diesem Symposium sehr groß war — was einerseits beweist, daß die Motivation, ökologische Steuerpolitik ins Visier zu nehmen, auch seitens der Gesellschaftswissenschaften durchaus verbreitet ist —, sind doch die Beiträge nicht vollkommen heterogen; sie lassen sich vielmehr gruppieren und Schwerpunkten zuordnen — was andererseits beweist, daß bereits ein geordnetes Bild über Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes von Umweltabgaben und von Umweltsteuern gegeben werden kann.

Das zweite Motiv der Einladung zu diesem Symposium war persönlichen Ursprungs. Im Juli 1994 wird Karl-Heinrich Hansmeyer sein 65. Lebensjahr vollenden. Für die Fachkollegen, für die befreundeten Wissenschaftler und für seine Schüler wäre das ein willkommener Anlaß gewesen, ihm mit einem Festschriftbeitrag zu gratulieren. Wer das Schrifttum von Karl-Heinrich Hansmeyer kennt, wer mitverfolgt hat, in welch' unterschiedliche Fachgebiete der Finanzwissenschaft, der Geldpolitik und der Wirtschaftspolitik er

vorgedrungen ist, der wird zugeben, daß es in heutiger Zeit unmöglich ist, alle potentiellen Gratulanten unter einem Dach zu versammeln — sprich als Teilnehmer einer festlichen Gesamtveranstaltung einzuladen. Die Idee nun, aus den vielen fachlichen Schwerpunkten nur einen auszuwählen, konnte aus der Not eine Tugend machen — wie das vorliegende Buch beweist. Auch die Auswahl fiel nicht schwer, denn das Thema "Umweltpolitik mit hoheitlichen Zwangsabgaben" entsprach in besonderer Weise dem Engagement von Karl-Heinrich Hansmeyer.

Man erinnere sich, daß durch Erlaß des Bundesministers des Inneren vom 28.12.1971 der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen gebildet wurde, der die Situation der Umwelt und deren Entwicklungstendenzen darstellen, auf Fehlentwicklungen hinweisen und Möglichkeiten zu deren Vermeidung aufzeigen sollte. Den ersten Vorsitz dieser interdisziplinär zusammengesetzten Gruppe von zwölf Ratsmitgliedern hatte Karl-Heinrich Hansmeyer übernommen; er leitete den Rat bis 1978 und war bis 1981 Mitglied. Im Sommer 1972 begann der Sachverständigenrat mit der Diskussion des ersten Hauptgutachtens, das im Juni 1974 als "Umweltgutachten 1974" erschienen ist; vier Jahre später kam das "Umweltgutachten 1978" heraus. Es ist bekannt, daß Karl-Heinrich Hansmeyer nicht nur den Stil der Gutachten entscheidend mitgeprägt hat — als Vorbild für Aufbau und Ausgestaltung schwebten ihm die Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vor —, sondern er es auch in besonderer Weise verstanden hat, Naturwissenschaftler, Ingenieure, Ökonomen und Sozialwissenschaftler in einen fruchtbaren Diskurs zu bringen. Die kühne Idee, mit Hilfe eines ökonomisch-ökologischen Gesamtmodells die wichtigsten Zustände und Entwicklungen auf dem Umweltsektor darzustellen, wurde in den Umweltgutachten tatsächlich vorbereitet und methodisch ausgekundschaftet. Rechnet man noch die Sondergutachten (Auto und Umwelt 1973, Die Abwasserabgabe 1974, Umweltprobleme des Rheins 1976) hinzu, dann wird man nicht umhin können, die Leistungen des Rates als Pionierarbeit ersten Ranges zu bezeichnen, sowohl was die Umweltschutzaufklärung angeht, als auch was die Wegweisung für instrumentelle Umweltschutzstrategien betrifft. Wenn die amtliche Umweltschutzpolitik nur wenig von den Empfehlungen des Rates Gebrauch gemacht oder jedenfalls nur sehr zaghaft die Umweltschutzzinstrumente eingesetzt hat, so ist dies zuletzt dem Rat und seiner Aufklärungsarbeit zur Last zu legen. Was Tempo, Ehrgeiz und Qualität angeht, so hat gerade in den 70er Jahren unter der Leitung von Karl-Heinrich Hansmeyer der SRU Pionierarbeit geleistet. Dies gilt speziell für die Diskussion umweltpolitischer Instrumente. Der Rat hat seit seinem Bestehen die Forderung nach Ergänzung staatlicher Handlungsarsenale in der Umweltpolitik durch ökonomische Instrumente erhoben. Dabei stand Hansmeyer in der Pigou-Tradition

stets dem Ansatz der Umweltabgabe am nächsten. Auch hat er als einer der ersten Umweltökonomten erkannt und deutlich ausgesprochen, daß in der Praxis nur ein instrumenteller Verbund erfolgreich sein kann. Daß Hansmeyer diese Rolle sogar in einer gewissen Einsamkeit und keineswegs mit Aussicht auf unverzüglichen politischen Erfolg durchgehalten hat, kommt in einem der Referate dieses Symposiumbandes zum Ausdruck, in dem der Autor (Holger Bonus) Karl-Heinrich Hansmeyer auf persönliche und liebevolle Weise ein Kompliment für die geleistete Arbeit in der Umweltpolitik macht.

Bei der Einladung an die Teilnehmer dieses Symposiums war keineswegs daran gedacht, nur die Befürworter einer Umweltabgabe zu Worte kommen zu lassen, vielmehr interessierte selbstverständlich auch die Meinung der Kritiker und Gegner von Umweltabgaben. Des weiteren war angestrebt, ein interdisziplinäres Treffen des umweltpolitischen Sachverständes zu besorgen und insbesondere auch die rechtswissenschaftliche Seite mit einzubeziehen. Obwohl nun dieser vorliegende Band keine Festschrift, sondern das Ergebnis eines fachlichen Symposiums ist, haben natürlich auch befreundete Kollegen und Schüler von Karl-Heinrich Hansmeyer am Entstehen dieses Bandes mitgewirkt und mögen insofern ihren Beitrag als festliches Geschenk an ihn betrachten. Dies bleibt jedem unbenommen und stellt einen sehr schönen externen Effekt der Schrift dar. Trotzdem ist die primäre Leistung der sachliche Beitrag zum Fachthema des Symposiums und somit derjenige Einzelbaustein, der letztlich zur Gesamtqualität dieses Bandes erbracht werden mußte.

Sowohl die Vorbereitung des Symposiums als auch die Auswertung der Beiträge wäre mir als Initiator des ganzen Vorhabens ohne die sachkundige Hilfe — das sei hier dankbar erwähnt — von Herrn Dr. Ewringmann und Herrn Dr. Gawel vom Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln nicht möglich gewesen. So ist es nur konsequent, daß sie als meine Mitherausgeber erscheinen.

Die einzelnen Beiträge lassen sich fünf verschiedenen Kapiteln zuordnen. Im ersten Kapitel (A) über "Grundlagen und Perspektiven" finden sich Aufsätze, die Veränderungen von Staat und Gesellschaft reflektieren, wenn Umweltabgaben als Instrument der Umweltpolitik eindringen wollen oder vielleicht auch vorerst noch nicht eindringen können. Es sind die entsprechenden Beiträge von Ulrich van Suntum, Dietrich Fürst und Wolfgang Benkert. Im Kapitel B "Umweltabgaben im Steuer- und Abgabesystem" sind Beiträge versammelt, die Umweltabgaben jeweils in eine Beziehung zu allgemein bekannten finanzwissenschaftlichen Themen der Einnahme- oder Steuerlehre setzen. Hierzu zählen die Beiträge von Bernd Rahmann und Hans Georg Martensen, Klaus Tiepelmann, Rolf Caesar, Josef Wysocki,

Wolfgang Ströbele, Horst Zimmermann und Heinz Dieter Hessler. Von großer Bedeutung ist auch das darauf folgende Kapitel C über "Institutionelle und rechtliche Aspekte von Umweltabgaben". Hier wird auf verschiedene Weise gezeigt, wie man von der theoretischen Reflexionsebene in die Ebene der Vollzugsverbindlichkeit gelangt und welche rechtliche oder politische Rahmenbedingungen auf dem Wege zur Anwendungreife zu beachten sind. Beschrieben wird das in den Beiträgen von Michael Kloepfer, Dieter Cansier, Erik Gawel, Klaus W. Zimmermann und Manfred Kops. Im vierten Kapitel D geht es um die traditionelle instrumentelle Perspektive "Abgaben und andere Instrumente". Um den Vergleich der Umweltabgaben mit anderen Spielarten der Umweltpolitik bemühen sich Erich W. Streissler, Guy Kirsch, Dieter Ewringmann, Holger Bonus und Dietrich Dickertmann. Das letzte Kapitel E enthält schließlich Beiträge zu einzelnen konkreten Umweltabgaben: Volkmar Hartje über die Naturschutzabgaben sowie Alfred Endres und Karin Holm-Müller über die Abfallabgabe. Insgesamt haben somit 25 Autoren zu dem Gelingen dieses Bandes über Umweltabgaben beigetragen.

Köln, im Mai 1994

Klaus Mackscheidt

Inhalt

A. Grundlagen und Perspektiven

<i>Ulrich van Suntum</i> , Kritische Würdigung des umweltökonomischen Instrumentenansatzes.....	15
<i>Dietrich Fürst</i> , Abgabelösungen — Schritte zu einem neuen Konzept staatlicher Steuerung?	33
<i>Wolfgang Benkert</i> , Warum sind Umweltabgaben ebenso populär wie selten? Ein Beitrag zur Theorie der umwelt- und finanzpolitischen Willensbildung.....	47

B. Umweltabgaben im Steuer- und Abgabesystem

<i>Bernd Rahmann</i> und <i>Hans Georg Martensen</i> , Ökosteuern im Konzept der Optimal Taxation	61
<i>Klaus Tiepelmann</i> , Umweltabgaben — Renaissance der Fondswirtschaft?	75
<i>Rolf Caesar</i> , Umweltsonderabgaben oder Umweltsteuern?.....	91
<i>Wolfgang Ströbele</i> , Ökosteuern und Umweltabgaben — Versuch einer Systematisierung.....	107
<i>Horst Zimmermann</i> , Umweltsteuern als Unternehmenssteuern.....	123
<i>Heinz D. Hessler</i> , Anknüpfungspunkte für Ökosteuern und Umweltabgaben im gesamtwirtschaftlichen Kreislauf.....	135
<i>Josef Wysocki</i> , Probleme beim Eindringen von Umweltaspekten in historische Abgabensysteme	147

C. Institutionelle und rechtliche Aspekte von Umweltabgaben

<i>Michael Kloepper</i> , Grundrechtsfragen der Umweltabgaben.....	161
<i>Dieter Cansier</i> , Rechtspositionen im Umweltschutz und der Spielraum für ökonomische Instrumente — die Perspektive des Ökonomen	181
<i>Erik Gawel</i> , Vollzug von Umweltabgaben in Theorie und Praxis	191
<i>Klaus W. Zimmermann</i> , Eine Umweltunion in Deutschland: Vom Glanz und Elend des Subsidiaritätsprinzips	211
<i>Manfred Kops</i> , Umweltabgaben im Föderalismus	225

D. Abgaben und andere Instrumente

<i>Erich W. Streissler</i> , The Problem of Internalization of and Liability for Environmental Damages	245
<i>Guy Kirsch</i> , Umweltmoral — Ein Ersatz für staatliche Umweltpolitik?	261
<i>Dieter Ewringmann</i> , Umweltsteuern — Konzeptioneller Wandel des Abgabensystems und instrumentelle Folgen	273
<i>Holger Bonus</i> , Vergleich von Abgaben und Zertifikaten	287
<i>Dietrich Dickertmann</i> , Die Einbeziehung von Umwelt-Strafen in den Instrumentenvergleich von Auflagen und Abgaben	301

E. Ausgestaltung und Wirkung spezieller Umweltabgaben

<i>Paul Klemmer</i> , CO ₂ -Abgaben — eine kritische Bestandsaufnahme aus empirischer Sicht	321
<i>Volkmarr J. Hartje</i> , Naturschutzabgaben. Eine ökonomische Bewertung ihres Einsatzes nach dem Bundesnaturschutzgesetz	331

<i>Alfred Endres und Karin Holm-Müller, Die ökonomische Beurteilung einer Abfallabgabe unter besonderer Berücksichtigung des Vermeidungs- und Verwertungsgebotes.....</i>	349
Verzeichnis der Mitarbeiter	359

A. Grundlagen und Perspektiven

Kritische Würdigung des umweltökonomischen Instrumentenansatzes

Ulrich van Suntum

A. Das Umweltproblem aus ökonomischer Sicht

Die Umweltpolitik steht im Schnittfeld verschiedener Natur- und Gesellschaftswissenschaften. Sie erfordert zunächst einmal die Feststellung bzw. Prognose möglicher Umweltwirkungen menschlicher bzw. wirtschaftlicher Verhaltensweisen, was im Kern ein naturwissenschaftliches Problem ist. Im Prinzip läßt sich feststellen, welche Naturschäden bzw. Risiken als Folge wirtschaftlicher Handlungsweisen auftreten, wenngleich bereits auf dieser Ebene Schwierigkeiten auftreten, da viele Umweltschäden nicht monokausal einzelnen Ursachen zuzurechnen sind bzw. überhaupt erst von der Erreichung bestimmter Schwellenwerte ab wirkungsrelevant werden.

Die Feststellung der physikalisch-naturwissenschaftlichen Systemzusammenhänge ist jedoch nur ein erster Schritt. Im zweiten Schritt müssen die Schäden bewertet werden, bzw. es muß überhaupt erst einmal definiert werden, was als Schaden gelten soll. So ist zum Beispiel umstritten, ob nur solche Schäden relevant sein sollen, welche die Lebenschancen der Menschen beeinträchtigen, oder ob die Natur auch unabhängig davon einen Eigenwert besitzt, also um ihrer selbst willen zu schützen ist.¹ Selbst wenn man der ersteren Auffassung zuneigt, bleibt immer noch das Problem, daß künftige Generationen möglicherweise andere Präferenzen beispielsweise hinsichtlich der Erhaltung bestimmter Tier- oder Pflanzenarten haben. So haben sich etwa die Ansichten hinsichtlich der Einteilung von Tieren in Nutztiere und Schädlinge im Laufe der Zeit stark gewandelt.

Allerdings handelt es sich bei dieser Frage aus ökonomischer Sicht im Grunde um ein Scheinproblem. Definiert man nämlich in der Tradition der Wohlfahrtsökonomie als potentiell nutzbringend, was von auch nur einem Mitglied der gegenwärtigen Gesellschaft als erhaltenswert angesehen wird,

¹ Reiche/Fülgraff (1987); Stitzel (1991)

so verschwindet der Gegensatz zwischen den beiden Auffassungen: Sofern es auch nur einige Mitglieder der gegenwärtigen Gesellschaft gibt, in deren Präferenzfunktionen das Wohl der "Natur an sich" bzw. das Wohl künftiger Generationen mit positiver erster Ableitung eingeht, so sind diese Güter wohlfahrtsökonomisch genauso relevant wie diejenigen Güter, die der heutigen Generation einen "direkten" Nutzen stiften. Gibt es aber solche "moralischen" Individuen nicht, dann stellt sich auch das Problem nicht, da offenbar niemand im gesellschaftlichen Diskurs die Berücksichtigung der Interessen künftiger Generationen bzw. der "Natur an sich" fordern würde.²

Als potentiell erhaltenswert müßte also aus ökonomischer Sicht gelten, was von zumindest einigen Mitgliedern der heutigen Menschheitsgeneration als erhaltenswert angesehen wird. Eine solche, individualistische Sichtweise des Problems hat zwei wesentliche Konsequenzen:

— Zum einen impliziert sie, daß die Erhaltung der Natur bzw. die Vermeidung von Umweltrisiken kein den materiellen Wohlstandszielen vorgelegertes Ziel ist. Vielmehr ist sie ein Ziel wie viele andere auch, von dem ggfs. auch Abstriche vorzunehmen sind, wenn die gleichzeitige Erreichung aller Individualziele nicht möglich ist.

— Zum anderen wird deutlich, daß die Umweltpolitik letztlich ein Problem der Allokation von knappen Ressourcen ist, das wie alle Allokationsprobleme sowohl eine Effizienz- als auch eine Verteilungsdimension hat. Unter Effizienzgesichtspunkten ist gängiger ökonomischer Theorie zufolge ein Pareto-Optimum anzustreben, hier definiert als eine Situation, in der es keine wechselseitig vorteilhaften Tauschmöglichkeiten i.w.S. zwischen den Individuen (den Mitgliedern der heutigen Generation!) mehr gibt. Die Verteilungsdimension betrifft die Forderung, daß diese Tauschvorgänge sich auf der Grundlage einer als gerecht empfundenen Ressourcenausstattung der Tauschpartner abspielen sollten.

Zusammenfassend stellt das Umweltproblem aus ökonomischer Sicht somit im Prinzip gar nichts Besonderes dar. Es wirft die gleichen Fragen auf wie jedes andere Problem knapper Ressourcen und ist damit auch prinzipiell den gleichen Lösungsansätzen zugänglich. Allerdings häufen sich in diesem Bereich gewisse Spezialprobleme, die mit dem Auseinanderfallen privater und

² Man könnte einwenden, daß es den Interessen künftiger Generationen nicht gerecht werde, wenn sie durch vielleicht nur wenige Fürsprecher der heutigen Generation vertreten werden. Aber sie selbst können nun einmal nicht befragt werden, und es erscheint auch kaum begründbar, jedem, der in ihrem Namen zu sprechen behauptet, mehr als eine Stimme im politischen Entscheidungsprozeß oder besondere ökonomische Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Alles, was man ihm anbieten kann, ist, seinen Argumenten zuzuhören und sich ggf. davon überzeugen zu lassen, d. h. die (vermuteten) Interessen künftiger Generationen in die eigene Präferenzfunktion aufzunehmen.

sozialer Kosten, mit free-rider-Verhalten und mit der Nicht-Rivalität der Nutzung knapper Ressourcen zu tun haben. Damit weist das Umweltproblem starke Parallelen zum Problem der effizienten Bereitstellung öffentlicher Güter auf.^{3 4}

B. Das Umweltproblem aus gesellschaftspolitischer Sicht

Der ökonomischen Betrachtungsweise steht eine andere Problemsicht gegenüber, welche die ökonomische Zuständigkeit grundsätzlich bestreitet. Es wird in Frage gestellt, daß sich Schädigungen der Natur oder mortale Risiken für die Menschen überhaupt gegen "rein ökonomische" Vorteile (etwa Kostenersparnisse oder Mehrkonsum) aufwiegen lassen. Vielmehr müßten entsprechende Abwägungen politisch, notfalls auch gerichtlich erfolgen, wobei unveräußerlichen Grundwerten wie der körperlichen Unversehrtheit im Zweifel der Vorrang vor den profanen ökonomischen Zielen gebühre.

Wie bereits deutlich wurde, beruht diese Vorstellung von "ökonomischen" bzw. "nicht-ökonomischen" Zielen auf einem Mißverständnis; auch moralische Ziele wie die Erhaltung der Umwelt sind "ökonomisch" faßbar, sofern sie Gegenstand von individuellen Präferenzfunktionen sind. Die Ökonomie hat allerdings der populären Gleichsetzung von ökonomischen mit materiellen Zielen selbst Vorschub geleistet, indem sie sich in ihren theoretischen und empirischen Analysen weitgehend auf unmittelbar meßbare und damit zumeist materielle Ziele beschränkt hat. Daher verwundert es kaum, daß sie in der gesellschaftspolitischen Diskussion etwa um die angemessene Inkaufnahme gesundheitlicher oder gar lebensbedrohender Risiken oft nur eine Nebenrolle spielt.

Allerdings wird der Ökonomie inzwischen insofern wieder eine prominente Rolle in der Umweltpolitik zuerkannt, als sie als ein in vielen Fällen überlegenes Instrument der Durchsetzung gesellschaftlicher Ziele anerkannt wird. Alle großen Parteien in der Bundesrepublik haben inzwischen Konzepte für ökonomische Steuerungsinstrumente vorgelegt, mit denen die umweltpolitischen Ziele durchgesetzt werden sollen. Diese reichen von partiellen Ansätzen wie etwa der Erhebung von CO₂-Abgaben bis hin zum kompletten "ökologischen Umbau der Industriegesellschaft". Die Festlegung der Umweltziele selbst wird dagegen einem nicht näher problematisierten politischen Entscheidungsprozeß übertragen. Dementsprechend reduziert sich die Rolle des Ökonomen darauf, dem Staat bei der möglichst effizienten Durch-

³ Gschwendtner (1993).

⁴ Benkert/Bunde/Hansjürgens (1990, 197 ff.); Förster (1990, 9 ff.).