
ABGABEN ALS UMWELTPOLITISCHES INSTRUMENT

Rezension von: Dieter Ewringmann,
Franzjosef Schafhausen, Abgaben als
ökonomischer Hebel der
Umweltpolitik, Berichte des
Umweltbundesamtes 8/85, Erich-
Schmidt-Verlag, Berlin 1985, DM 56,-,
412 Seiten.

Nachdem das Instrument der Abgaben in der umweltökonomischen Fachdiskussion schon seit den Arbeiten von Pigou eine nicht unerhebliche Rolle gespielt hat, findet es zunehmend auch in die umweltpolitische Diskussion Eingang. Die bisherige Auseinandersetzung fand aber vor allem auf theoretischer Ebene statt. Die empirische Evaluierung des Instrumentariums fehlte vielfach. Abgesehen von den Versuchen der OECD fehlt auch der Überblick über die tatsächlich praktizierten Abgabenlösungen.

Die Kölner Finanzwissenschaftler Dieter Ewringmann und Franzjosef Schafhausen haben einen solchen Überblick für das Berliner Umweltbundesamt zusammengestellt. Die Untersuchung zeigt, daß das Instrument doch einigermaßen verbreitet ist. Die Autoren zählen 75 praktizierte und erwogene Abgabenlösungen in 18 Ländern. Nachdem die Umweltökonomie seit langem die allokativen Vorteilhaftigkeit verschiedener Abgabenlösungen herausgestellt hat und ihren Einsatz als umweltpolitisches Instrument empfohlen hat, hat sich nun auch die Umweltpolitik zögernd, wie sich zeigt, mit dem Instrument vertraut gemacht.

Die Analyse der 75 praktizierten Ab-

gabenlösungen zeigt jedoch, daß in der Praxis das theoretische Konzept ziemlich Haare lassen mußte und die realen Umweltabgaben oft mit den Modellen, die die theoretische Ökonomie entwickelt hat, wenig zu tun haben.

Allein die Abwasserabgabe der BRD entspricht noch einigermaßen dem theoretischen Konzept, das heißt, bei ihr ist die Anreizfunktion am stärksten ausgeprägt. Und selbst bei der BRD-Abwasserabgabe spielt das traditionelle umweltpolitische Instrumentarium, etwa Auflagen und Grenzwerte, eine bedeutende Rolle. Bei allen anderen Beispielen dominieren die fiskalische Funktion, also der Wunsch oder der Wille finanzielle Ressourcen für Umweltschutzmaßnahmen zu erlangen. Es zeigt sich auch, daß das Instrument auf wenige Regelungsbereiche beziehungsweise Umweltmedien beschränkt bleibt. Innerhalb dieser wenigen Regelungsbereiche werden zumeist nur wenige Emissionen, Schadstoffe, Parameter und Güter erfaßt. Die Abgaben sind auch niemals das alleinige Allokationsinstrument, sondern in ein mehr oder weniger dichtes Netz anderweitiger umweltrechtlicher Instrumente eingebettet, sie haben zumeist nur ergänzende Funktion.

Besonders die Tatsache, daß in der praktischen Anwendung die Anreizfunktion in den Hintergrund tritt und die fiskalische Funktion zumindest gleichwertig, wenn nicht dominierend auftritt, ist bemerkenswert und auch verständlich. Die Fiskalfunktion könnte allerdings auch durch Zweckbindung allgemeiner Steuern erreicht werden. Für Umweltabgaben sprechen aber, wie die Autoren zu Recht bemerken, psychologische Erwägungen: „Zusätzliche Abgabenbelastung ... lassen sich mit Bezug auf umweltpolitische Zielsetzungen gegenwärtig möglicherweise besser durchsetzen als allgemeine Steuererhöhungen.“

Die Autoren untersuchen die praktizierten Modelle nach ihrer ökonomi-

schen und nach ihrer ökologischen Effizienz. Hinsichtlich der ökonomischen Effizienz kommen sie zu folgendem Schluß: „Wo – wie in vielen Fällen – diese staatliche Mittelverwendung sogar in den Vordergrund des Abgabenerhebungsinteresses tritt, hat die Umweltabgabe praktisch auch den Rest ihrer volkswirtschaftlichen Lenkungsfunktion eingebüßt (hat).“

Aussagen über die ökologische Effizienz sind hingegen schwieriger zu treffen. Empirische Befunde für die Veränderung der Umweltbelastung nach Einsatz der Abgabenlösungen liegen praktisch nicht vor. Zweitens wird zur Zeit keine Abgabe als alleiniges umweltpolitisches Instrument wirksam, eine Zurechnung ist nicht möglich.

Alles in allem wird das Instrumentarium positiv eingeschätzt. Die Erfolge werden freilich nicht so sehr auf die Anreizfunktionen zurückgeführt, son-

dern auf die Tatsache, daß die drohende Abgabenbelastung vielfach als Vollzugshilfe für das bereits vorhandene Auflageninstrumentarium eine ergänzende Bedeutung erlangte und weil das Abgabenaufkommen zur Finanzierung von Umweltverbesserungsprogrammen eingesetzt wurde.

Die Autoren sehen die Grenzen des Instrumentariums und die Mängel der „ersten Instrumentengeneration“. Einer grundsätzlichen Kritik an dem Instrumentarium können sie jedoch nichts abgewinnen. „Es wäre sicherlich falsch, aus dem sichtbaren Konstruktionsfehler der bisherigen Abgaben und aus ihrer relativ geringen Kosteneffizienz zu folgern, sie seien generell ungeeignet und müßten insgesamt, zum Beispiel durch die gegenwärtig unter vielen Theoretikern favorisierte ‚Wunderwaffe‘ der Emissionszertifikate, ersetzt werden.“

Harald Glatz