

Dr. Bernd Hansjürgens

Umweltabgaben im Steuersystem

Zu den Möglichkeiten einer Einfügung von
Umweltabgaben in das Steuer- und Abgabensystem
der Bundesrepublik Deutschland



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Abbildungsverzeichnis	13
Erstes Kapitel	
Einführung - Umweltabgaben als umweltökonomisches und zugleich finanzwirtschaftliches Instrument	15
A. Hinführung zum Thema	15
B. Zum Begriff Umweltabgabe	19
C. Aufbau der Untersuchung	20
Zweites Kapitel	
Umweltabgaben als umweltökonomisches Instrument	23
A. Der Beitrag von Umweltabgaben zur Lösung des Allokationsproblems in der Umweltpolitik	23
I. Umweltökonomische Grundlagen: Zur Behandlung des Umweltproblems in der Umweltökonomie	23
II. Vom Pigouschen Internalisierungsansatz zu Umweltabgaben mit ökonomischen Anreizeffekten	27
III. Umweltabgaben im Rahmen der umweltpolitischen Instrumente	33
1. Einordnung	33
2. Instrumentenvergleich	36
a) Vergleich mit dem Ordnungsrecht	38
b) Vergleich mit Subventionen	44
IV. Zur Vereinbarkeit von Umweltabgaben mit den Prinzipien der Umweltpolitik	46
1. Der Beitrag von Umweltabgaben zur Verwirklichung vorsorgepolitischer Ziele	48
2. Die Übereinstimmung von Umweltabgaben mit dem Verursacherprinzip	50
3. Umweltabgaben in ihrem Verhältnis zum Kooperationsprinzip	54
V. Wirkungsweise und Ausgestaltung von lenkenden Umweltabgaben	56
VI. Restriktionen für Umweltabgaben aus umweltökonomischer Sicht	61

VII. Die Kombination von Umweltabgaben mit anderen umweltpolitischen Instrumenten	65
1. Vorbemerkungen zu den Kombinationsmöglichkeiten	65
2. Die Kombination von Umweltabgaben mit dem Ordnungsrecht	66
a) Kennzeichnung kombinierter Auflagen-/Abgabenlösungen	66
b) Exkurs: Die Abwasserabgabe als kombinierte Auflagen- /Abgabenlösung"	68
3. Die Kombination von Umweltabgaben mit Ausgabenfinanzierung (Subventionen)	76
a) Umweltpolitische Verausgabungszwecke	77
b) Rückführung des Aufkommens an die Emittenten	79
c) Schadenskompensation durch Zahlungen an die Geschädigten	80
VIII. Zusammenfassung	81
B. Neue Aufgabenzuweisungen an Umweltabgaben - Das "neue Element" in der Umweltabgabendiskussion	82
I. Kennzeichnung des "neuen Elements"	82
II. Knappe umweltökonomische Beurteilung der neuen Vorschläge	88
C. Überleitung zu den finanzwissenschaftlichen Problemen von Umweltabgaben	89
 Drittes Kapitel	
Finanzwissenschaftliche Beurteilung einer Ein- fügung von Umweltabgaben in das Steuer- und Abgabensystem	93
A. Strukturierende Vorüberlegungen	93
I. Neue Umweltabgaben in ihrer Reichweite für das Steuer- und Abgabensystem	93
II. Die Bedeutung rechtswissenschaftlicher Abgrenzungen zur Abgabe- art für die Stellung von Umweltabgaben im Steuer- und Abgaben- system	99
III. Zur Vorgehensweise in diesem Kapitel	101
B. Die Einfügung von Umweltabgaben in das System öffentlicher Abgaben	102
I. Das System öffentlicher Abgaben	102
II. Umweltabgaben und finanzwissenschaftliche Grundprinzipien der Einnahmenerzielung	107
III. Umweltabgaben in Form "klassischer" öffentlicher Abgaben	110

1.	Die Berücksichtigung umweltpolitischer Lenkungsziele bei der Gebührenbemessung	110
2.	Umweltabgaben als Lenkungssteuern	115
C.	Die Wirkungen von Umweltabgaben auf die Verfolgung finanzwissen- schaftlicher Zielsetzungen	118
I.	Fiskalische Wirkungen von Umweltabgaben: Das Verhältnis von Lenkung zu Finanzierung und sich ergebende Konsequenzen für einen Umbau des Steuersystems	118
1.	Vorüberlegungen zum Zielkonflikt zwischen Lenkung und Finan- zierung und zur Aufkommensentwicklung von Umweltabgaben	119
a)	Zielkonflikt zwischen lenkenden Umweltabgaben und fiskalischen Abgaben	119
b)	Vermutliche Entwicklung des Abgabenaufkommens von Umweltabgaben im Zeitablauf	120
2.	Elastizität und Aufkommen von Umweltabgaben	122
a)	Aufkommenselastizitäten der wichtigsten bestehenden Steuern in der Bundesrepublik Deutschland	123
b)	Probleme der Elastizitätsschätzung von Umweltabgaben	124
3.	Durch Umweltabgaben induzierte Aufkommenseffekte des Steuersystems	129
4.	Zusammenfassende Schlußfolgerungen zu den Umbaumöglichkeiten des Steuersystems	130
II.	Wirkungen von Umweltabgaben auf die Verfolgung nichtfiskalischer Zielsetzungen	133
1.	Vorüberlegungen	133
2.	Wirkungen auf das Allokations- und das Distributionsziel	137
3.	Wirkungen einer Rückverteilung des Abgabenaufkommens	140
a)	Mögliche Gründe für eine Rückverteilung des Abgabenaufkommens	140
b)	Rückverteilung des Abgabenaufkommens an die Emittenten	142
c)	Probleme großer und weitreichender "Rückverteilungsmodelle"	144
d)	Abbau von Zusatzlasten der Besteuerung	145
4.	Schlußfolgerungen	146
III.	Ergänzende Überlegungen: Die Einführung von Umweltabgaben vor dem Hintergrund von Besteuerungsgrundsätzen und aktueller steuerpolitischer Entwicklungen	148
1.	Umweltabgaben und Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik	148
2.	Umweltabgaben in einem rationalen Steuersystem	152
3.	Umweltabgaben vor dem Hintergrund aktueller steuerpolitischer Entwicklungen	154

D. Haushaltswirtschaftliche Sonderregelungen für Umweltabgaben?	156
I. Zweckbindungsverbot und Verbot der Auslagerung aus dem Haushalt als finanzwissenschaftliche Norm	157
1. Zweckbindungsverbot	157
2. Auslagerungsverbot aus dem öffentlichen Haushalt	161
II. Begründungen für Sondertatbestände im Umweltschutz?	163
1. Zur Zweckbindung von Umweltabgaben	163
a) Rechtfertigungsgründe für eine Zweckbindung	163
aa) "Traditionelle" Rechtfertigungsgründe	163
ab) Spezielle umwelt- und verteilungspolitische Rechtfertigungsgründe	165
aba) Verausgabungen zugunsten umweltschützender Maßnahmen	167
abb) Rückführung des Abgabenaufkommens an die Emittenten	170
abc) Die Verteilung des Abgabenaufkommens an die Geschädigten	173
ac) Zusammenfassung	174
b) Beurteilung der Zweckbindung an ausgewählten Beispielen	176
2. Zur institutionellen Auslagerung der Mittel aus dem Haushalt	180
III. Zusammenfassung	183
E. Die Eignung von Sonderabgaben als Instrument der Umweltpolitik	184
I. Erscheinungsform der Sonderabgabe und ihre Stellung im Finanzsystem	184
II. Die Sonderabgabe als rechtswissenschaftlicher Abgabentyp (in Abgrenzung zur Steuer)	188
1. Rechtswissenschaftliche Probleme der Zuerkennung der Steuereigenschaft bei lenkenden Umweltabgaben	189
2. Umweltabgaben als Sonderabgaben	193
a) Kennzeichnung von Sonderabgaben (in Abgrenzung zur Steuer)	193
b) Die besondere umweltpolitische Eignung von Sonderabgaben aus dem Blickwinkel ihrer Befürworter	197
III. Zur rechtswissenschaftlichen Kritik an Sonderabgaben	199
IV. Sonderabgaben in finanzwissenschaftlicher Sicht	204
V. Zusammenfassende Schlußfolgerungen	207
F. Umweltabgaben im föderativen Staatsaufbau (einschließlich EG)	211
I. Vorüberlegungen	211
II. Sollten Umweltabgaben zentral oder dezentral erhoben werden?	212

1.	Das Erfordernis einer regionalen Differenzierung von Umweltabgaben	213
2.	Aus der Föderalismustheorie ableitbare Überlegungen zur Kompetenzverteilung von Umweltabgaben	216
III.	Probleme von Umweltabgaben im föderativen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland	218
1.	Ertragskompetenzen für Steuern in der Bundesrepublik Deutschland	218
2.	Vertikale Finanzausgleichseffekte	220
3.	Horizontale Finanzausgleichseffekte	223
IV.	Die Einführung von Umweltabgaben vor dem Hintergrund zunehmender Kompetenzen der EG	224
1.	Zur Zuständigkeit der EG-Ebene auf dem Gebiet der Umweltpolitik	224
a)	Normative Überlegungen zur Verteilung umweltpolitischer Kompetenzen zwischen EG und Mitgliedstaaten	226
b)	Umweltkompetenzen der EG im Bereich der Umweltabgaben	230
2.	EG-rechtliche Begrenzungen für Umweltabgaben	234
a)	Das Verbot grenzüberschreitender Diskriminierung	234
b)	Umweltabgaben im Widerspruch zur Steuerharmonisierung in der EG	236
c)	Kein Widerspruch zum Subventionsverbot	239
V.	Exkurs: Umweltabgaben in Wirtschaftsräumen mit großen Unterschieden in der Wirtschaftskraft	240

Viertes Kapitel

Zusammenfassende Schlußbetrachtungen zur Fortentwicklung des Steuer- und Abgabensystems 245

A. Auf "kleine" Abgabenlösungen zurückgreifen 245

B. Auf Steuerlösungen zurückgreifen 246

Kurzfassungen in deutscher und englischer Sprache 251

Literaturverzeichnis 253

Namenverzeichnis 267

Sachverzeichnis 271