

1. Alte und neue Rahmenbedingungen für Wassernutzungsabgaben

Der ökonomische Rahmen

Prof. Dr. Erik Gawel

Aspekte

- **Theoretische Konzeption des Lenkungserfolgs von Umweltabgaben**
- **Typen und Funktionen einer lenkenden Wassernutzungsabgabe**
- **Bausteine einer erfolgreichen Wassernutzungsabgabe**
- **Fazit**

Theoretische Konzeption des Lenkungserfolgs von Umweltabgaben

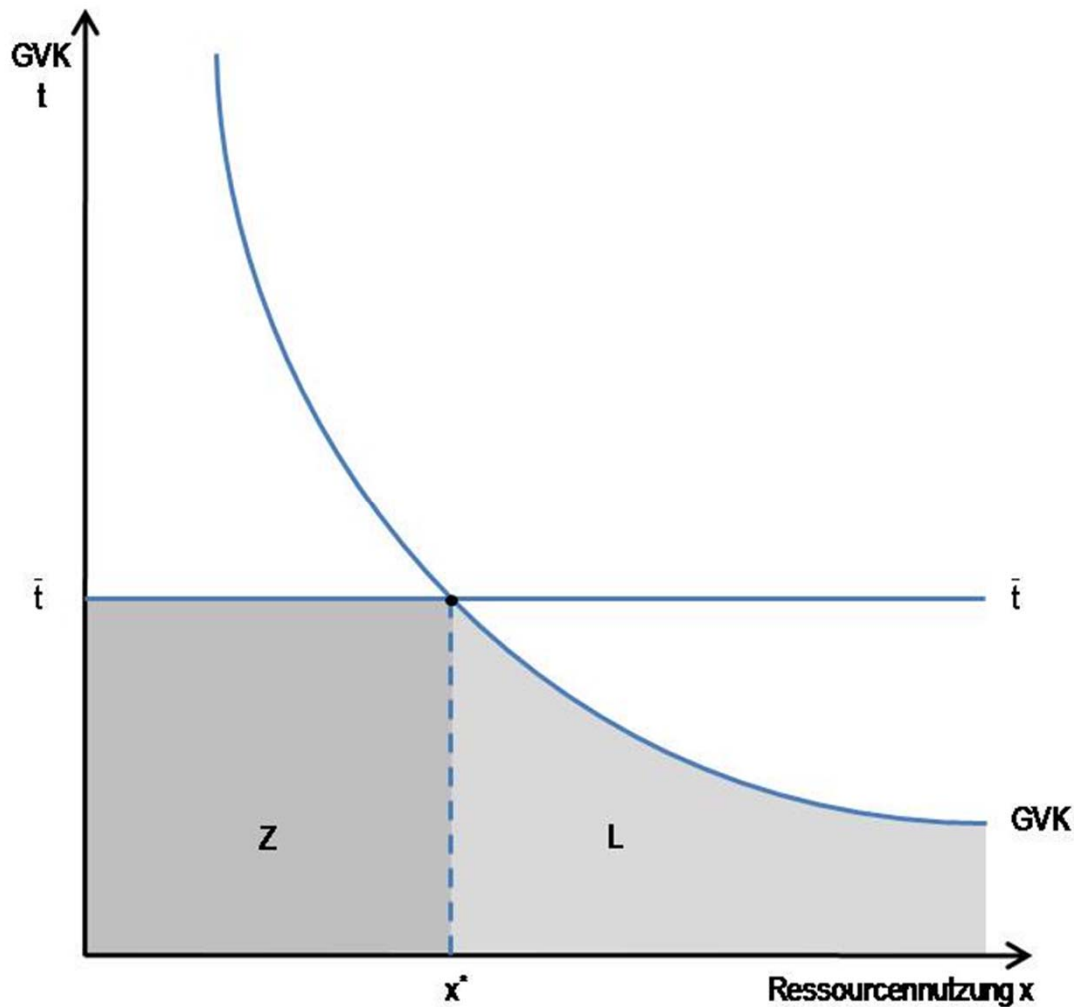
Ziel lenkender Umweltabgaben

= effiziente Verhaltensänderung bei der Nutzung von Wasserressourcen

Modus: Veränderung der relativen Preise zu Lasten der Ressourcennutzung durch hoheitliche Abschöpfung von Kaufkraft bei Wassernutzung

Dualität aus **Verhaltenssteuerung** und **Fiskalität**

Theoretische Konzeption des Lenkungserfolgs von Umweltabgaben



Theoretische Konzeption des Lenkungserfolgs von Umweltabgaben

Zwei „mentale Modelle“ der Abgabenlenkung

1. Das „politische Modell“: zweistufiges Spiel

Private Entscheider bestimmen gewünschtes Niveau und gewünschte Struktur von Konsum und Produktion zu Faktorkosten des Wassers von Null

Stufe 1



Faktorabgabe geht gegen die Kosten von Technologien „ins Rennen“, die eine Entkopplung der ökonomischen Prozesse von ihren Umweltwirkungen versprechen

Stufe 2

Theoretische Konzeption des Lenkungserfolgs von Umweltabgaben

1. Das „politische Modell“: zweistufiges Spiel

Entscheidungsbereich: Technologieeinsatz
(nicht: ökonomische Strukturen)

Lenkungsgrenze: keine Technologien/Substitutionsoptionen verfügbar,
Technologien zu teuer,
geringe Preiselastizität (steile GVK-Kurve)

→ **Restnutzungsbelastung lenkungsfrei**
(reine Finanzierungsfunktion)

Theoretische Konzeption des Lenkungserfolgs von Umweltabgaben

Zwei „mentale Modelle“ der Abgabenlenkung

2. Das „ökonomische Modell“: einstufiges Spiel

Faktorabgabe wirkt auf alle
wasserrelevanten Entscheidungen ein



Private Entscheider bestimmen Niveau und Struktur
von Konsum und Produktion unter Beachtung
der wahren Faktorkosten des Wassers

Theoretische Konzeption des Lenkungserfolgs von Umweltabgaben

2. Das „ökonomische Modell“

Entscheidungsbereich: Reallokation sämtlicher wasserrelevanten Produktions- und Konsumstrukturen

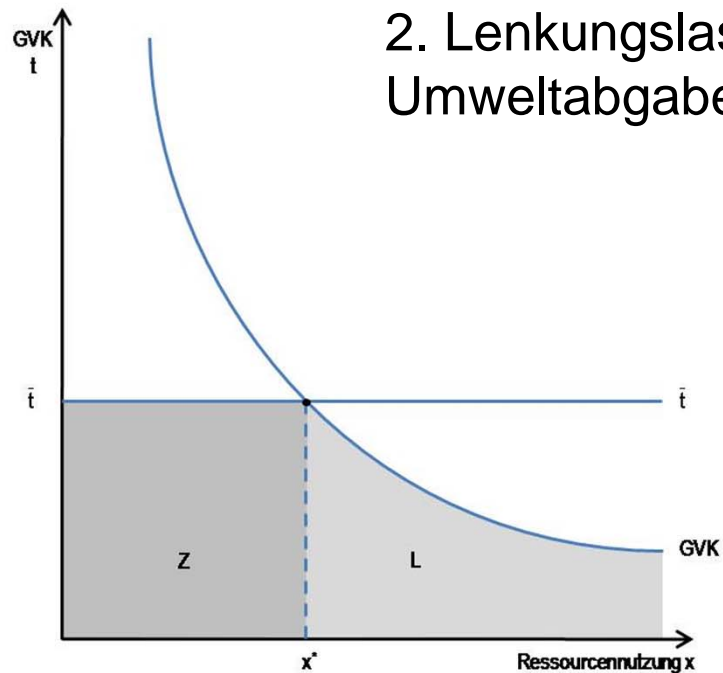
auch Niveau-, Innovations- oder Langfristeffekte ohne Sofortsubstitution

Lenkungsgrenze: jedenfalls **nicht** durch aktuelle Technologie- oder Substitutionsverfügbarkeitsengpässe oder -kosten bzw. geringe Preiselastizität (steile GVK-Kurve)!

→ **Restnutzungsbelastung essentiell**
(„Einkommenseffekt“ neben Finanzierungsfunktion!)

Theoretische Konzeption des Lenkungserfolgs von Umweltabgaben

1. Die Lenkungswirkungen setzen sich aus Effekten der **Zahllast Z** (Belastung der verbleibenden Wassernutzung) und Effekten der **Lenkungslast L** zusammen (Anpassungen an das Abgabensignal bis zum Niveau der verbleibenden Nutzung).



2. Lenkungslast und Zahllast sind für eine lenkende Umweltabgabe **konstitutiv!**

3. Das **Ordnungsrecht** belässt es hingegen bei einer (ineffizient strukturierten) Lenkungslast. Die Zahllast ist der **Wirkungskern der Abgabe**.

4. Zahllast sorgt nicht nur für **Effizienz** im Technologieeinsatz, sondern sämtlichen wasserbezogenen Prozessen.

Theoretische Konzeption des Lenkungserfolgs von Umweltabgaben

Finanzwissenschaftliche Funktionen der Abgabenbelastung einer Wirkungszweckabgabe durch Zahl- und Lenkungslast

| Funktionen der Zahllast | | Funktionen der Lenkungslast |
|--|--|--|
| Dynamische Wirkungen | Statische Wirkungen | |
| | Sekundäreffekte (Markt- und Preiseffekte)X | Primäreffekte (Substitutionseffekte) |
| Innovationen der Reinigungs- oder Kreislauftechnik Langfristige Mindernutzungen durch technischen Fortschritt | Produktionseinschränkung durch verminderte Rentabilität Rückgang der Marktnachfrage nach (ab-) wasserintensiv produzierten Gütern Marktaustritt von Grenzanbietern Korrektur von Wettbewerbsverzerrungen zugunsten wasserintensiver Produzenten | Vermeidung von Schmutzwasseinleitung oder Wasserentnahme Reinigung von Schmutzwasser Kläranlagenbau Kreislaufführung (Ab-) Wassersparende Prozeßsubstitution |

Theoretische Konzeption des Lenkungserfolgs von Umweltabgaben

Funktionen der „**Restfiskalität**“ der Lenkungsabgabe (Zahllast)

Dynamisch:

- ständiger Überprüfungsvorbehalt nicht vermiedener Wassernutzungen (**dynamische Effizienz**).
- Anreize für **Innovationen**

Theoretische Konzeption des Lenkungserfolgs von Umweltabgaben

Funktionen der „**Restfiskalität**“ der Lenkungsabgabe (Zahllast)

Statisch:

- erforderlicher Mittelentzug („Einkommenseffekt“), um **Weiterwälzung** der **Umweltkosten** auf nach- bzw. vorgelagerte **Güter- und Faktormärkte** sicherzustellen.
- **Korrektur von Wettbewerbsverzerrungen:** (Ab-) Wasserintensiv produzierende Anbieter tragen jetzt die vollen Faktorkosten.

- Theoretische Konzeption des Lenkungserfolgs von Umweltabgaben
- **Typen und Funktionen einer lenkenden Wassernutzungsabgabe**
- Bausteine einer erfolgreichen Wassernutzungsabgabe
- Fazit

Typen und Funktionen einer lenkenden Wassernutzungsabgabe

Typen von Lenkungsabgaben

- **Internalisierungsabgaben**
(verursachergerechte Anlastung externer Kosten / URK); **Pigou**
- **Standard-Preis-Abgaben**
(effiziente Minderung auf umweltpolitisches Punktziel);
Baumol/Oates
- **Demeritorisierungsabgaben**
(Strukturwandelabgabe mit Minderungsrichtung ohne festes Ziel);
Musgrave

Typen und Funktionen einer lenkenden Wassernutzungsabgabe

Was sind lenkende Wassernutzungsabgaben aus ökonomischer Sicht?

Erstens: **Wirkungszweckabgaben**

Veränderung relativer Preise in der Güternutzung durch spezifischen Kaufkraftentzug in der Erwartung einer Verhaltensänderung der Abgabeschuldner und der mit ihnen marktlich verknüpften Akteure (Wirkungszweck)

Dieser besteht aus dem **Substitutionseffekt** (primäre Verhaltensänderung) und dem **Einkommenseffekt** durch Abschöpfung von Kaufkraft für die verbleibende Nutzungen (sekundäre Markt- und Preiswirkungen und Innovationsimpulse)

Typen und Funktionen einer lenkenden Wassernutzungsabgabe

Was sind lenkende WNA aus ökonomischer Sicht?

Zweitens: **Demeritorisierungsabgaben**

Der Wirkungszweck wird ausdrücklich nicht an ein soziales Kosten-Nutzen-Optimum oder an die Erreichung eines quantifizierten Ziels geknüpft.

Wirkungs- und damit Lenkungszweck ist vielmehr das **Anstoßen eines permanenten ökologischen Strukturwandels auf allen Wertschöpfungsstufen und bei allen Marktakteuren** im Sinne der vorsorgenden Ressourcenschonung.

Typen und Funktionen einer lenkenden Wassernutzungsabgabe

Was sind WNA aus ökonomischer Sicht?

Drittens: **Kombinierte Wirkungszweck-/Verwendungszweckabgaben**

Effekte werden durch **Mobilisierung des Aufkommens** verstärkt
(*Verwendungszweck = Finanzierungsfunktion*):

- **Anreize für private Entscheider** zu zusätzlichen Anstrengungen (Subventionen, sog. Aufstockungseffekt) oder
- **öffentliche Hand** investiert direkt in eine verbesserte wasserwirtschaftliche Zielerreichung.

Typen und Funktionen einer lenkenden Wassernutzungsabgabe

Besonderheiten im Policy Mix

Funktionen einer Lenkungsabgabe
im ordnungsrechtlichen Steuerungszusammenhang

- **Vollzugshilfefunktion**
- **Belastung der „Restnutzung“**

Typen und Funktionen einer lenkenden Wassernutzungsabgabe

Funktionen einer kombinierten Wirkungszweck-/Verwendungszweckabgabe - Übersicht

| Abgabenfunktionen (kombinierte Wirkungszweck-/Verwendungszweckabgabe) | | | | | |
|--|--|--|---|-----------------------|---|
| Allgemeine Funktionen | | | Besondere Funktionen im ordnungsrechtlichen Policy Mix | | |
| Lenkung („Wirkungszweck“) | | Finanzierung („Finanzierungszweck“) | Vollzugshilfe | Restnutzungsbelastung | |
| Substitutionseffekte (Lenkungslast) | Einkommenseffekte (Zahllast) | | | | |
| | Statisch (Markt- und Preiseffekte) | | | | Dynamisch (Innovation, Langfrist- effekte) |
| Aufstockungseffekt | | ↙ | | | |

- Theoretische Konzeption des Lenkungserfolgs von Umweltabgaben
- Typen und Funktionen einer lenkenden Wassernutzungsabgabe
- **Bausteine einer erfolgreichen Wassernutzungsabgabe**
- Fazit

Bausteine einer erfolgreichen Lenkungsabgabe

Ökonomische Lenkungsgrenzen

für Abgabensinstrumente ergeben sich dadurch,

- dass ein für dezentrale Abgabenlenkung **institutionell ungeeignetes umweltpolitisches Steuerungsproblem** ausgewählt wird,
- oder dass die gewählte **Abgabenkonstruktion und -ausgestaltung** die politischen Ziele nicht erfüllen kann.

Bausteine einer erfolgreichen Lenkungsabgabe

mangelnde institutionelle Eignung eines Problemfeldes:

- **unzureichende Lenkungseignung des Umweltproblems** selbst (z. B. Gefahrenabwehr)
- **Zielkonflikte** mit anderen wirtschaftspolitischen Feldern (Industriepolitik, Regionalpolitik, internationale Standortpolitik).

Bausteine einer erfolgreichen Lenkungsabgabe

→ Prüfnotwendigkeit der ökonomischen, ökologischen und institutionellen **Umfeldbedingungen**,

ob eine Verhaltenssteuerung durch Abgaben leistungsfähig ist, insbesondere in der **Institutionenkonkurrenz gegenüber anderen verhaltenssteuernden Hebeln**.

Bausteine einer erfolgreichen Lenkungsabgabe

→ Prüfnotwendigkeit, ob konkret gewählte **Abgabenkonstruktion** konzeptkonform sowie funktional leistungsfähig ausgestaltet wurde.

insbesondere **Abgabensätze, Tarifkonstruktion, Bemessungsgrundlage** und **Verfahren zur Ermittlung der Zahllast**

(„Effizienzversagen“)

Bausteine einer erfolgreichen Lenkungsabgabe

Eine lenkende Wassernutzungsabgabe kann vor diesem Hintergrund **funktional** aus folgenden Gründen **scheitern**:

- sie referiert auf ein umweltpolitisch irrelevantes Lenkungsziel (**Zielversagen**),
- sie wird in einem techno-ökonomisch-ökologischen Umfeld eingesetzt, das sie institutionell nicht als überlegenes Steuerungsinstrument ausweist (**Marktversagen**),

Bausteine einer erfolgreichen Lenkungsabgabe

- ihre Konstruktion entspricht nicht dem umweltpolitischen Lenkungsauftrag (**Konsistenzversagen**),
- sie ruft Zielkonflikte mit anderen wirtschaftspolitischen Zielbereichen hervor, die nur um den Preis des Funktionsverlustes gemildert werden können (**Zielkonfliktversagen**),
- ihre Konstruktion entspricht einem um Konfliktminimierung bemühten umweltpolitischen Lenkungsauftrag, der aber die Funktionalität der Abgabe substantiell gefährdet (**Effizienzversagen**).

- Theoretische Konzeption des Lenkungserfolgs von Umweltabgaben
- Typen und Funktionen einer lenkenden Wassernutzungsabgabe
- Bausteine einer erfolgreichen Wassernutzungsabgabe
- **Fazit**

Fazit

Verbreitete Fehlschlüsse über den „Lenkungserfolg“ einer verhaltenssteuernden Umweltabgabe

- verkennen in der Regel die **Besonderheiten demeritorisierender Abgaben**;
- postulieren **bestimmte Lenkungsziele**, obwohl diese Ziele gar nicht beigegeben sind („Ziel erreicht!“);
- unterliegen **methodischen Fehlleistungen** („Vorher-Nachher-Vergleich“ statt „Mit-Ohne-Vergleich“);

Fazit

- unterscheiden nicht zutreffend zwischen dem **Einkommens- und dem Finanzierungseffekt** und sehen daher irrigerweise das Aufkommen als lenkungsfremd oder lenkungswidrig an,
- verkennen die **ökonomische Bedeutung des Einkommenseffektes** (sekundäre Markt- und Preiseffekte, Innovationsleistungen).

Fazit

„Wenn Ziel erreicht,
kann Abgabe entfallen!“

Nein!

1. Demeritorisierungsabgaben haben **kein Punktziel**.
2. Bei Wegfall fehlt **Korrektur relativer Preise** (bisheriger Zustand u. U. nicht mehr optimal).
Wer übernimmt jetzt die Garantenstellung?
3. Wegfall der **Innovationsanreize**, Aufleben der **Wettbewerbsverzerrung**, fehlende **Anreize zu Strukturwandel** und **technischem Fortschritt**.

Fazit

~~Wenn Ziel erreicht,
kann Abgabe entfallen!~~

~~Zahllast ist reine
Stromsteuer!~~

~~Jenseits des Standes der
Technik keine Lenkung möglich!~~

~~Doppelbelastung aus
Zahl- und Lenkungslast!~~

~~Bei geringen Elastizitäten
kein Lenkungseffekt!~~

~~Abgabe zielt auf eine
unmögliche Nullemission!~~

~~Bei hohen GVK kein
Lenkungseffekt!~~

Fazit

Es bleibt natürlich: Kritische Diskussion ...

... der **Belastungswirkungen** ✓

... der wirtschaftspolitischen **Zielkonflikte** ✓

... der **Wasserwirtschaftsziele** ✓

... der **instrumentellen Vorzüge** von Abgaben ✓

... der konkreten **Ausgestaltung** ✓

Fazit

→ Die **Zahllast ist konzeptionelles Kernstück einer Abgabenlösung** (gerade im wasserwirtschaftlichen policy mix).

Eine **Abgabenlösung ohne spürbare Zahllast** ist wirkungslos und symbolischer Schatten ihrer selbst.

→ Ein **Bekenntnis zu marktwirtschaftlichem Umweltschutz**, zu effizienter Zielerfüllung und zu marktorientiertem ökologischem Strukturwandel erfordert ein **Bekenntnis zu einer spürbaren Zahllast** auf die Restinanspruchnahme einer Wasserressource.

→ Dies kann **nur durch eine Abgabe** geleistet werden, nicht jedoch durch ordnungsrechtliche Steuerung, die Restnutzungen grundsätzlich unentgeltlich gestattet.

Vielen Dank für Ihr Interesse!

Prof. Dr. Erik Gawel

www.ufz.de/economics

