UTE SACKSOFSKY

Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben

Jus Publicum
53

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 53

Ute Sacksofsky

Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben

Zugleich ein Beitrag
zur Geltung des Steuerstaatsprinzips

Mohr Siebeck

Ute Sacksofsky: Geboren 1960; 1979–83 Studium der Rechtswissenschaft in Freiburg; 1984–86 Master in Public Administration (Harvard University, USA); 1990 Promotion; 1991 2. Juristisches Staatsexamen; 1991–95 wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Bundesverfassungsgericht; 1996–98 DFG-Stipendium für die Habilitation; 1998/99 Mitglied der Forschungsgruppe „Rationale Umweltpolitik – rationales Umweltrecht" am ZiF (Bielefeld); 1999 Habilitation; seit WS 1999 Universitätsprofessorin für Öffentliches Recht und Rechtsvergleichung an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt a.M.

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Bielefeld gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Sacksofsky, Ute:
Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben : zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips / Ute Sacksofsky. – 1. Aufl.. – Tübingen : Mohr Siebeck, 2000
(Jus Publicum ; 53)
ISBN 3-16-147223-3
978-3-16-158066-6 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

© 2000 J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen aus der Garamond-Antiqua belichtet, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier der Papierfabrik Niefern gedruckt und von der Großbuchbinderei Heinr. Koch in Tübingen gebunden.

ISSN 0941-0503

Für Jakob

Vorwort

Die Arbeit wurde von der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Bielefeld im Wintersemester 1998/99 als Habilitationsschrift angenommen. Im Sommer 1999 wurde die bis dahin erschienene Literatur und Rechtsprechung nachgetragen.

An erster Stelle danke ich Prof. Dr. Joachim Wieland ganz herzlich, der die Arbeit betreut hat. Erwähnen möchte ich hier vor allem seine stete Bereitschaft zum Gespräch, seine Gelassenheit und seine ermutigenden Worte. Besonders herzlich möchte ich auch Prof. Dr. Gertrude Lübbe-Wolff danken. Sie hat das Zweitgutachten übernommen und es mir ermöglicht, die Habilitationsschrift als Mitglied der von ihr geleiteten Forschungsgruppe „Rationale Umweltpolitik – rationales Umweltrecht" am Zentrum für Interdisziplinäre Forschung der Universität Bielefeld (ZiF) fertigzustellen; sie war mir in vielem Vorbild. Die interdisziplinären Diskussionen mit Mitgliedern der Forschungsgruppe haben die Arbeit bereichert; das gemeinsame Jahr in Bielefeld war eine anregende Zeit.

In meinen Dank möchte ich auch diejenigen einbeziehen, die meine wissenschaftliche Entwicklung mitgeprägt haben. Herr Richter des Bundesverfassungsgerichts i.R. Prof. Dr. Dr. Dr. h.c. mult. Ernst-Wolfgang Böckenförde war der Betreuer meiner Doktorarbeit. Die Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin in seinem Dezernat am Bundesverfassungsgericht hat mir den Zugang zum Finanzverfassungsrecht eröffnet und das Interesse an diesem Gebiet geweckt. Die Offenheit der sachlichen Auseinandersetzung mit ihm habe ich immer geschätzt. Herrn Richter des Bundesverfassungsgerichts i.R. Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Konrad Hesse verdanke ich Bestärkung auf meinem wissenschaftlichen Weg. Die Teilnahme an den verfassungsrechtlichen Seminare dieser beiden Freiburger Staatsrechtslehrer gehörten zu den „highlights" meines juristischen Studiums. Den Blick über das deutsche juristische Denken hinaus eröffnete mir das Studium an der Harvard University (USA) und die Tätigkeit am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Heidelberg).

Bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft bedanke ich mich für die Gewährung eines Habilitationsstipendiums und eines Druckkostenzuschusses.

Während der Habilitationszeit habe ich vielfache und vielfältige Unterstützung durch Freundinnen und Freunde, Kolleginnen und Kollegen erfahren. Dr. Gabriele Britz, Dr. Ulrike Bumke, Dr. Bettina Enderle, Prof. Dr. Martin Führ, Prof. Dr. Bernd Hansjürgens, Dr. Margaretha Sudhof und Sabine Thomsen haben Teile des Manuskripts gelesen und mir durch kritische Anmerkungen

weitergeholfen. Zwei Freundinnen haben in jeweils entscheidenden Phasen die Betreuung meines Sohnes übernommen: Donata Conrad und Susanne Domnick. Bei der technischen Fertigstellung des Manuskripts für das Habilitationsverfahren haben mich Imre Fahlbusch und Katja Menke unermüdlich unterstützt. Die Korrektur der Druckfahnen haben an meinem Frankfurter Lehrstuhl die Herren Jan Bolt, Udo Hickmann und Andreas Kuck sowie Frau Irmgard Burmester-Schick durchgeführt; Herr Thomas Petri hat das Sachverzeichnis erstellt. Ihnen allen gilt mein herzlicher Dank.

Gewidmet ist das Buch meinem Sohn Jakob. Er hat mich stets daran erinnert, daß es neben der Wissenschaft noch andere wichtige Bereiche meines Lebens gibt.

Frankfurt am Main, im Dezember 1999 Ute Sacksofsky

Inhaltsverzeichnis

Vorwort VII

Abkürzungsverzeichnis XV

Einleitung 1

1. Teil: Grundlagen 5

1. Kapitel: Die umweltökonomische Diskussion 5

A. Die Umweltproblematik aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht 6

B. Lösungsvorschläge 8
I. Verhandlungen 8
1. Das Coase-Theorem 8
2. Umweltgüter als öffentliche Güter 10
3. Spieltheorie und soziale Dilemmata 11
II. Staatliches Eingreifen 13
1. Staatliche Preisvorgaben: Abgaben 13
2. Staatliche Mengenvorgaben: Zertifikate 15

C. Abgaben und Ordnungsrecht im Instrumentenvergleich 18
I. Ökonomische Effizienz 19
II. Ökologische Effektivität 21
III. Dynamische Anreizwirkung 22
IV. Bewertung 23

2. Kapitel: Verwaltungsrechtliche Ausgestaltung von Umweltabgaben 26

A. Umweltabgaben und umweltrechtliches Regelungskonzept 26

B. Umweltabgaben in der Praxis 30
I. Umweltabgaben auf Bundesebene 31
1. Altölabgabe 31
2. Benzinbleiabgabe 33
3. Abwasserabgabe 34
a) Konzept 34
b) Ausgestaltung und Novellen 36
c) Bewertung 40

4. Abfallverbringungsabgabe ... 42
II. Umweltabgaben auf Landesebene ... 43
1. Wasserentnahmeentgelte ... 43
2. Abfallabgaben ... 45
3. Naturschutzausgleichsabgaben ... 47
III. Bewertung ... 48

C. Präzisierung der Fragestellung ... 49

2. Teil: Etablierte nicht-steuerliche Abgaben ... 51

3. Kapitel: Sonderabgaben ... 55

A. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ... 56
I. Die Weichenstellung: die Entscheidung zur Berufsausbildungsabgabe ... 56
II. Auseinandersetzung zwischen Erstem und Zweitem Senat: die Bedeutung des Finanzierungszwecks ... 63
1. Der Angriff des Ersten Senates ... 63
2. Die Replik des Zweiten Senates ... 65
3. Ergebnis ... 66
III. Die Sonderabgaben als ständige Rechtsprechung ... 66
1. Bestätigung der Sonderabgaben-Rechtsprechung ... 66
2. Gegenbewegung: die Betonung der Offenheit der Finanzverfassung ... 68
IV. Zusammenfassung ... 71

B. Auseinandersetzung mit der Rechtsfigur „Sonderabgabe" ... 71
I. Kritik an der Rechtsprechung ... 72
1. Abgrenzung von Steuern und Sonderabgaben ... 73
a) Ähnlichkeit und Wesensverschiedenheit ... 73
b) Allgemeine und besondere Staatsaufgaben ... 73
c) Lenkungs- und Finanzierungszweck ... 76
2. Kriterien einer zulässigen Sonderabgabe ... 76
a) Homogene Gruppe ... 77
aa) Homogenität und Vergleichspunkt ... 77
bb) Vorgegebenheit statt Normativität ... 77
cc) Homogenität und Gleichheit ... 78
dd) Aussagekraft ... 78
b) Evidente Sachnähe ... 79
aa) Verwendungszweck ... 79
bb) Personaler Bezugspunkt ... 79
c) Gruppennützige Verwendung ... 80
aa) Gruppen- oder Individualnützigkeit ... 80
bb) Finanzverfassungsrechtliche Probleme ... 81
cc) Unbestimmtheit ... 82
3. Schutzfunktion ... 82
a) Belastungsgleichheit ... 83
b) Schutz der Finanzverfassung ... 84

II. Modifikationen der Sonderabgaben-Kriterien 86

4. Kapitel: Gebühren 88

A. Die Gebühr im Verwaltungsrecht 90
I. Gebührenarten 91
1. Verwaltungs- und Benutzungsgebühren 91
a) Verwaltungsgebühren 92
b) Benutzungsgebühren 92
c) Zur Abgrenzung von Verwaltungs- und Benutzungsgebühren 93
2. Verleihungsgebühren 95
II. Gebührenbemessungsprinzipien 97
1. Kostendeckungsprinzip 98
2. Äquivalenzprinzip 101
3. Leistungsproportionalität 102
III. Gebührenzwecke 104

B. Die Gebühr im Verfassungsrecht 106
I. Formale Abgrenzung von Gebühr und Steuer 107
1. Der Gebührenbegriff aus verfassungsrechtlicher Sicht 107
2. Übernahme des traditionellen Gebührenbegriffs 107
3. Funktion eines verfassungsrechtlichen Gebührenbegriffs 109
II. Materielle Abgrenzung von Steuer und Gebühr 111
1. „Materieller" Gebührenbegriff 112
2. Gebühr als Kostenersatz 114
a) Die Argumentation 114
b) Verankerung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 115
c) Bewertung 117
III. Neue Entwicklungen – das Beispiel der Wasserentnahmeabgaben 118
1. Der Sachverhalt 118
2. Die Entscheidung 122
3. Rezeption und Konsequenzen 123

3. Teil: Restriktion nicht-steuerlicher Abgaben durch das Steuerstaatsprinzip 126

5. Kapitel: Der Steuerstaat – von der Deskription zum normativen Prinzip 129

A. Herkunft und ursprüngliche Bedeutung 129
I. Die Entstehung des Steuerstaates 130
II. Die Prägung des Begriffs durch Schumpeter 133
III. Ergebnis 136

B. Das Steuerstaatsprinzip in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik 138

I. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 138
1. Kompetenz zur Erhebung nicht-steuerlicher Abgaben 139
2. Auswirkungen der Art. 105ff. GG 140
a) Zum Steuerbegriff 140
b) Abgrenzung von Steuern und nicht-steuerlichen Abgaben .. 141
3. Typen nicht-steuerlicher Abgaben 144
a) Gebühren und Beiträge 144
b) Andere Abgaben 146
4. Prüfung anhand des allgemeinen Gleichheitssatzes 146
5. Zusammenfassung 148
II. Diskussion in der Literatur 149
III. Entdeckung des Steuerstaatsprinzips 151

6. Kapitel: Das Steuerstaatsprinzip im Grundgesetz 153

A. Inhalt 153
I. Quantitative Begrenzung 153
1. Tatsächliche Lage 154
2. Dogmatische Tauglichkeit 156
II. Qualitative Anforderungen 157
1. Unterscheidung nach der Funktion 157
2. Interpretationsprinzip 159

B. Normative Verankerung 161
I. Art. 105ff. GG 161
1. Normtext und Normkontext 162
2. Steuerkompetenzen und Sachkompetenzen 164
a) Regelungstechnische Aspekte 164
b) Materielle Aspekte 165
3. Kompetenzen verschiedener Klassen 166
4. Grundrechtssichernde Funktion von Kompetenzen 167
5. Beliebige Umgehung 167
II. Ordnungsfunktion der Finanzverfassung und Bundesstaat 168
1. Statik und Dynamik der Finanzverfassung 170
a) Justitiabilität der Finanzverfassung 170
b) Umsatzsteuer als flexibles Element 171
c) Notwendigkeit von Flexibilität 174
aa) Finanzverfassung und Aufgabenverteilung 174
bb) Einnahmen- und Ausgabenentwicklung 176
cc) Staatspraxis 177
2. Gefahren für den Bundesstaat 178
a) Erhebungskompetenz 179
b) Folgen für die Finanzverteilung 181
3. Ergebnis 182
III. Sozialstaats- und Rechtsstaatsprinzip 183
1. Sozialstaatsprinzip 183
2. Sozialer Rechtsstaat 184
3. Rechtsstaatsprinzip 185
IV. Lastengleichheit 187

V. Steuerstaat als Verfassungsvoraussetzung 187
VI. Zusammenfassung 188

7. Kapitel: Konsequenzen-finanzverfassungsrechtliche Anforderungen an nicht-steuerliche Abgaben 189
I. Keine finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen 189
II. Anderweitige verfassungsrechtliche Bindungen 190
III. Zur Abgrenzung von Steuern und nicht-steuerlichen Abgaben .. 192
IV. Folgen 195

4. Teil: Umweltnutzungsgebühren 196

8. Kapitel: Rechtmäßigkeitsanforderungen 197

A. Nicht-steuerliche Abgabe oder Steuer 197
I. Individuell zurechenbare staatliche Leistung 197
1. Erfordernis staatlicher Aktivität 198
2. Perspektive des Leistungserbringers oder des Leistungsempfängers? 200
3. Vorteil durch Umweltnutzung 202
a) Gut der Allgemeinheit 202
b) Öffentliche Sache 203
4. Verfügungsbefugnis des Staates 204
5. Individuelle Zurechenbarkeit 207
6. Konsequenzen 208
II. Kausale Verknüpfung von Leistung und Gegenleistung 209
III. Zusammenfassung 210

B. Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 GG 210
I. Allgemeiner Gleichheitssatz und nicht-steuerliche Abgaben 210
1. Zum Stand der Dogmatik des allgemeinen Gleichheitssatzes .. 210
2. Sachbereich „nicht-steuerliche Abgaben“ 214
II. Rechtfertigung von Umweltnutzungsgebühren 215
1. Einnahmeerzielung 215
2. Vorteil 216
a) Sondervorteil oder Ausnutzung natürlicher Freiheit 216
aa) Grundrecht auf Umweltverschmutzung 216
bb) Umweltnutzung als Teilhabe 217
cc) Schranken einer Umweltnutzungsfreiheit 219
(1) Arten der Bewirtschaftung 219
(2) Zulässigkeit der Beschränkung 221
b) Vorteil und Bewirtschaftungsordnung 222
c) Höhe der Vorteilsabschöpfung 224

C. Vereinbarkeit mit Freiheitsrechten 226
I. Art. 14 Abs. 1 GG 227
II. Art. 12 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG 230

9. Kapitel: Bundesstaatliche Kompetenzverteilung 231

A. Grundsätze 231
I. Gesetzgebungsrecht 231
1. Vorüberlegung 232
2. Spezialfall: Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG 233
3. Annexkompetenz 234
a) Begriff 235
b) Annex oder Teil der Sachregelung 236
c) Ergebnis 239
4. Verwaltungsverfahren 240
a) Dogmatische Konstruktion 240
b) Rechtsfolgen 241
c) Gebührenarten 242
II. Ertragsverteilung 244

B. Kompetenzarten 245
I. Ausschließliche Bundeskompetenz 245
II. Konkurrierende Bundeskompetenz 246
1. Herkömmliche Maßstäbe 246
2. Widerspruchsfreiheit 248
III. Rahmengesetzgebung 253

C. Zusammenfassung 254

Ergebnisse der Untersuchung 256

Literaturverzeichnis 263

Sachverzeichnis 293

Abkürzungsverzeichnis*

a.A.	anderer Ansicht
a.E.	am Ende
AbfAG	Abfallabgabengesetz
AbfVerbrG	Abfallverbringungsgesetz
AbwAG	Abwasserabgabengesetz
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaft
AK	Alternativ-Kommentar (siehe Literaturverzeichnis: Kommentar zum Grundgesetz)
AllGO	Allgemeine Gebührenordnung
AltölG	Altölgesetz
Aufl.	Auflage
BayKostenG	Bayerisches Kostengesetz
BayNatSchG	Bayerisches Naturschutzgesetz
Bbg	Brandenburg
BbgWG	Brandenburgisches Wassergesetz
Bd.	Band
BFuP	Betriebliche Forschung und Praxis
BK	Bonner Kommentar (siehe Literaturverzeichnis)
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
Bln	Berlin
BR-Drucks.	Bundesratsdrucksache
BremAbfAG	Bremisches Abfallabgabengesetz
BremNatSchG	Bremisches Naturschutzgesetz
BrGruwEGG	Bremisches Grundwasserentnahmegebührengesetz
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BW	Baden-Württemberg
BWG	Berliner Wassergesetz
BY	Bayern
BzBlG	Benzinbleigesetz
dass.	dasselbe
ders.	derselbe
dies.	dieselbe/dieselben
Dreier	Grundgesetzkommentar (siehe Literaturverzeichnis)
DStR	Deutsches Steuerrecht
DtZ	Deutsch-Deutsche Rechtszeitschrift
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
FA	Finanzarchiv

* Im übrigen folgen die Abkürzungen im Text den Empfehlungen von *H. Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. Aufl., 1993.

FG	Festgabe
Fn	Fußnote
FS	Festschrift
GebG	Gebührengesetz
GebBeitrG	Gebühren- und Beiträgegesetz
GruwaG	Grundwassergebührengesetz der Hansestadt Hamburg
GruWAG	Grundwasserabgabengesetz
GS	Gedächtnisschrift
HdB	Handbuch
HdBDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts
HdBStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HdBVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts
HdBFinW	Handbuch der Finanzwissenschaft
Hg.	Herausgeber/Herausgeberin
HENatG	Hessisches Naturschutzgesetz
hess	hessisch
HGruwAG	Hessisches Grundwasserabgabengesetz
hamb	hamburgisch
HmbNatSchG	Hamburgisches Naturschutzgesetz
HH	Hansestadt Hamburg
HSondAbfAbG	Hessisches Sonderabfallabgabengesetz
HVwKostG	Hessisches Verwaltungskostengesetz
IUR	Informationsdienst Umweltrecht
Jarass/Pieroth	Grundgesetzkommentar (siehe Literaturverzeichnis)
Jb.	Jahrbuch
JurA	Juristische Analysen
Jura	Juristische Ausbildung
KAG	Kommunalabgabengesetz
Kap.	Kapitel
KG	Kostengesetz
KostO	Kostenordnung
KStZ	Kommunale Steuer-Zeitschrift
LAbfAG	Landesabfallabgabengesetz
LG	Landschaftsgesetz/Landgericht
LGebG	Landesgebührengesetz
LPflG	Landschaftspflegegesetz
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LT-Drucks.	Landtagsdrucksache
LWaG	Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern
LWG	Landeswassergesetz
Maunz/Dürig	Grundgesetz. Loseblatt-Kommentar (siehe Literaturverzeichnis)
v. Münch/ Kunig	Grundgesetzkommentar (siehe Literaturverzeichnis)
M-V	Mecklenburg-Vorpommern
m.w.Nachw.	mit weiteren Nachweisen
Nachw.	Nachweise/Nachweisen
NatSchG	Naturschutzgesetz
NatSchGBln	Berliner Naturschutzgesetz

Nds	Niedersachsen
nieders	niedersächsisch
NKAG	Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz
NuR	Natur und Recht
NVwKostG	Niedersächsisches Verwaltungskostengesetz
NW	Nordrhein-Westfalen
NWG	Niedersächsisches Wassergesetz
PrKAG	Preußisches Kommunalabgabengesetz
PVS	Politische Vierteljahresschrift
Rhpf	Rheinland-Pfalz
SaarlGebG	Saarländisches Gebührengesetz
Sachs	Grundgesetzkommentar (siehe Literaturverzeichnis)
SächsNatSchG	Sächsisches Naturschutzgesetz
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
SächsVwKG	Sächsisches Verwaltungskostengesetz
SächsWG	Sächsisches Wassergesetz
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
slh	schleswig-holsteinisch
SNG	Saarländisches Naturgesetz
Sowi	Sozialwissenschaftliche Information
StaWiPr	Staatswissenschaften und Staatspraxis. Rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Beiträge zum staatlichen Handeln
StuW	Steuer und Wirtschaft
ThürKAG	Thüringer Kommunalabgabengesetz
ThürWG	Thüringer Wassergesetz
ThürVwKG	Thüringer Verwaltungskostengesetz
u.a.	und andere
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
UTR	Schriftenreihe (der Forschungsstelle) des Instituts für Umwelt- und Technikrecht an der Universität Trier
Vorbem.	Vorbemerkung
VorlThürNatG	Vorläufiges Thüringer Naturschutzgesetz
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VKG	Verwaltungskostengesetz
WG	Wassergesetz für Baden-Württemberg
WG LSA	Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WiSt	Wirtschaftswissenschaftliche Studien
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (Beilage zu Gewerbearchiv)
WUR	Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht
ZAU	Zeitschrift für angewandte Umweltforschung
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Einleitung

„Der Umweltschutz hat Zukunft, weil es ohne Umweltschutz keine Zukunft geben wird" – mit diesen Worten leitet *Kloepfer* sein Lehrbuch zum Umweltrecht ein[1]. *Daß* Umweltschutz Staatsaufgabe ist, wird heute nicht mehr bestritten – seit dem Jahr 1994 gibt das Grundgesetz darüber in Art. 20a GG verbindlich Antwort. Dafür ist um so fraglicher, *wie* der Umweltschutz der Zukunft aussehen soll.

Seit den siebziger Jahren wird in Deutschland darüber diskutiert, welche Instrumente zur Erreichung umweltpolitischer Ziele eingesetzt werden sollen. Von Anfang an nahm dabei die Forderung nach „ökonomischen Instrumenten" einen wichtigen Platz ein. Schon im Umweltprogramm der Bundesregierung aus dem Jahr 1971, einem wichtigen Schritt auf dem Weg der Institutionalisierung der Umweltpolitik in Deutschland, wurde gefordert, daß „derjenige die Kosten einer Umweltbelastung tragen [muß], der für ihre Entstehung verantwortlich ist"; zur Begründung wurde auf das Verursacherprinzip Bezug genommen[2]. Eines der seit langem in den Blick genommenen Instrumente zur Anlastung der Kosten für die Umweltnutzung sind Umweltabgaben[3]. Das politische und theoretische Interesse an dem Einsatz von Abgaben für den Umweltschutz hat seither nicht nachgelassen. Auch im politischen Diskurs der neunziger Jahre spielen Umweltabgaben eine wichtige Rolle. Schon seit Jahren vergeht kaum eine Woche, ohne daß sich irgendeine politische Institution, eine politische Partei oder ein Träger gesellschaftlicher Macht in Deutschland zu Ökosteuern oder Umweltabgaben äußert. Alle größeren Parteien der Bundesrepublik haben die Forderung nach einer stärker ökologischen Ausrichtung des Abgabensystems in ihre Programme aufgenommen[4]. Seit dem Regierungswechsel auf Bundesebene im Herbst 1998 ist die ökologische Umgestaltung des Steuer- und Abgabensystems auch Bestandteil der offiziellen Agenda der Bun-

---

[1] *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 10.

[2] BT-Drucks. VI/2710, S. 10f. Diese Forderung wird immerhin als These 2 der zusammenfassenden Thesen des Umweltprogramms eingestuft, S. 6.

[3] Siehe etwa aus den siebziger Jahren: *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*, Umweltgutachten 1974, S. 159f., Umweltgutachten 1978, S. 538ff.; *Kloepfer*, DÖV 1975, S. 593ff.; *Rehbinder*, RabelsZ 40 (1976), S. 397ff.

[4] *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*, Umweltgutachten 1996, S. 325 mit einer Synopse der insoweit relevanten umweltpolitischen Vorstellungen der Parteien auf S. 326.

desregierung[5]. Ein Anfang wurde im März 1999 mit dem Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform gemacht[6].

Die Vorschläge, wie eine ökologische Reform des Abgabensystems aussehen könnte, sind zahlreich. Dabei lassen sich zwei Grundlinien unterscheiden[7]. Die einen setzen auf eine Vielzahl „kleiner" Abgaben, die auf die Arten der Umweltnutzung im jeweils relevanten umweltpolitischen Bereich zugeschnitten sind; ein Beispiel hierfür ist etwa das im April 1988 vorgelegte Konzept des Umwelt- und Prognoseinstituts mit über 30 Vorschlägen für einzelne Abgaben[8]. Die andere Richtung fordert dagegen eine „ökologische Steuerreform" in der Weise, daß eine (große) ökologische Steuer eingeführt werden soll. Typischerweise konzentrieren sich hier die Vorschläge auf eine CO_2-/Energiesteuer, häufig verbunden mit dem Ansinnen, aus dem Aufkommen eine Entlastung des Faktors Arbeit – insbesondere im Hinblick auf die Beiträge zur Sozialversicherung – zu finanzieren[9]; auf diesen Weg setzt der Gesetzgeber auch beim bereits erwähnten, kürzlich beschlossenen Einstieg in die ökologische Steuerreform[10].

Diese beiden grundsätzlich verschiedenen Alternativen des Umweltschutzes durch Abgaben finden eine – wenn auch nicht ganz deckungsgleiche[11] – Entsprechung im juristischen Instrumentarium. Das Finanzrecht unterscheidet zwei Kategorien von Abgaben: Steuern und nicht-steuerliche Abgaben. Je nachdem, welcher Kategorie eine bestimmte Abgabe zuzuordnen ist, gelten unterschiedliche rechtliche Regeln, etwa im Hinblick auf die Kompetenz zu ihrer Erhebung oder ihre Zulässigkeitsvoraussetzungen.

Diese Arbeit beschränkt sich auf die Untersuchung der rechtlichen, insbesondere finanzrechtlichen, Rahmenbedingungen für den einen der beiden Wege, den Einsatz der nicht-steuerlichen Abgaben für den Umweltschutz. Mögen

---

[5] Regierungserklärung von Bundeskanzler *Schröder* vom 10. November 1998: „Wir werden die Nutzung der wirtschaftlichen [wohl gemeint: natürlichen, die Verf.] Ressourcen endlich marktwirtschaftlicher Vernunft unterwerfen. Deshalb steigen wir sofort in eine ökologische Steuer- und Abgabenreform ein. Wir vollziehen damit eine überfällige Kehrtwende: Natur und Energie als endliche und mithin knappe Güter werden über den Preis verteuert" (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11.11. 1998, S. 10).

[6] Gesetz vom 24.3. 1999, BGBl. I S. 378; dazu *Kruhl*, BB 1999, S. 1240ff.

[7] So auch: *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*, Umweltgutachten 1996, Tz. 960.

[8] *Teufel u.a.*, Ökosteuern als marktwirtschaftliches Instrument im Umweltschutz. In diese Kategorie gehören auch die Vorschläge von *Müller-Witt*, Zu den Gründen sowie den Vor- und Nachteilen dynamisierter Umweltsteuern als Instrumente einer gleichermaßen ökologie- und ökonomieverträglichen Entwicklung der Produktivkräfte, in: ders./Springmann, Ökologischer Umbau des Steuersystems, S. 1ff.; *Springmann*, Abgaben als Instrument der Umweltentlastung, in: Müller-Witt/ders., Ökologischer Umbau des Steuersystems, S. 53ff.; *Bongaerts u.a.*, Ökoabgaben; *Jüttner*, Umweltpolitik mit Umweltabgaben, S. 116ff.

[9] Siehe etwa die Vorschläge des *Fördervereins ökologische Steuerreform* (*Görres u.a.*, Der Weg zur ökologischen Steuerreform) und des *Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung*, Wirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform.

[10] Die Gesetzesbegründung, BT-Drucks. 14/40, S. 1, nimmt die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge ausdrücklich in Bezug. In Wirklichkeit handelt es sich bei der Energiebesteuerung allerdings nicht um *eine* Steuer, sondern es wird die Mineralölsteuer erhöht und eine Stromsteuer neu eingeführt.

[11] Auch manche der „kleinen" Umweltabgaben könnten als Steuern einzustufen sein.

nicht-steuerliche Abgaben auch als „Politik der kleinen Schritte" weniger ambitioniert erscheinen als eine „große Steuerreform", so sind ihre Realisierungschancen doch möglicherweise besser und die Gefahren für das Abgabensystem geringer[12]. Denn das System der staatlichen Einnahmen kann nicht nur in den Dienst der Umweltpolitik gestellt werden, sondern muß in erster Linie seine zentrale Funktion erfüllen, nämlich die Finanzierung *aller* staatlichen Aufgaben sicherzustellen.

Die juristischen Fragen, die nicht-steuerliche Umweltabgaben aufwerfen, sind von großer Tragweite. Sie führen auf Grundfragen des Finanzverfassungsrechts, die seit langem intensiv diskutiert werden, zurück: Wie unterscheiden sich nicht-steuerliche Abgaben und Steuern? Welche Typen nicht-steuerlicher Abgaben gibt es, und unter welchen Voraussetzungen können sie erhoben werden? Es wird sich zeigen, daß bei der Beantwortung dieser Fragen das Steuerstaatsprinzip eine entscheidende Rolle spielt. Das Steuerstaatsprinzip ist ein zentraler Baustein finanzverfassungsrechtlichen Denkens in der Bundesrepublik und dient als Ausgangspunkt der Erörterungen bei den meisten Gegnern wie Befürwortern von Umweltabgaben. Die Arbeit wird untersuchen, ob das Steuerstaatsprinzip diesen hohen Rang zu Recht einnimmt, ob es – mit anderen Worten – im Grundgesetz verankert ist.

Die Untersuchung besteht aus vier Teilen, die sich jeweils in zwei oder drei Kapitel untergliedern. Der 1. Teil befaßt sich mit den Grundlagen des Umweltschutzes durch nicht-steuerliche Abgaben. Die Forderung nach Umweltabgaben entstammt der umweltökonomischen Diskussion; ihrer Darstellung und Analyse ist das 1. Kapitel gewidmet. Für die Diskussion der rechtlichen Möglichkeiten einer Einführung von Umweltabgaben ist es sinnvoll, sich zunächst mit der verwaltungsrechtlichen Ausgestaltung von Umweltabgaben zu befassen (2. Kapitel).

Die nächsten beiden Teile wenden sich den finanzrechtlichen Fragestellungen zu. Auch hier gilt es zunächst, das Bestehende zu begreifen; der 2. Teil analysiert die etablierten Typen nicht-steuerlicher Abgaben, soweit sie für den Einsatz von Umweltabgaben relevant sind. Dies betrifft die Sonderabgaben (3. Kapitel) und die Gebühren (4. Kapitel). Im Hinblick auf beide Abgabeformen wird aufgezeigt, daß fast jeder Streit über die begriffsbestimmenden Merkmale oder Zulässigkeitsvoraussetzungen des jeweiligen Abgabetyps davon abhängt, ob das Grundgesetz ein Steuerstaatsprinzip normiert. Es ist daher unerläßlich, im 3. Teil der Frage nachzugehen, ob sich aus dem Steuerstaatsprinzip Restriktionen für die Erhebung nicht-steuerlicher Abgaben ableiten lassen. Hierfür werden die Herkunft und ursprüngliche Bedeutung des Steuerstaates ebenso untersucht (5. Kapitel) wie die normative Verankerung des Steuerstaatsprinzips

[12] Auf die Gefahren einer „großen" ökologischen Steuerreform machen insbesondere Finanzwissenschaftler aufmerksam, siehe etwa: *Hansmeyer/Ewringmann*, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1990, S. 34ff.; *Hansmeyer*, Umweltpolitische Ziele im Steuer- und Abgabensystem aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: Umweltschutz durch Abgaben und Steuern, UTR 16, S. 1ff.; *Hansjürgens*, Umweltabgaben im Steuersystem, S. 245ff.

im Grundgesetz (6. Kapitel). Danach kann die Frage beantwortet werden, welche finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen an nicht-steuerliche Abgaben zu stellen sind (7. Kapitel).

Im abschließenden 4. Teil werden die öffentlich-rechtlichen Anforderungen an Umweltnutzungsgebühren entfaltet und präzisiert. Dies gilt zum einen für deren (materielle) Rechtmäßigkeitsanforderungen (8. Kapitel). Zum anderen wird geklärt, welche staatliche Ebene im Bundesstaat für die Erhebung von Umweltnutzungsgebühren zuständig ist (9. Kapitel). Abschließend werden die Ergebnisse der Untersuchung zusammengefaßt.

1. Teil

Grundlagen

1. Kapitel

Die umweltökonomische Diskussion

Wie in der Rechtswissenschaft mit dem Umweltrecht hat sich auch in der Wirtschaftswissenschaft eine Spezialdisziplin für Umweltfragen herausgebildet: die Umweltökonomie. Ihren Ursprung und Ausgangspunkt nahm die umweltökonomische Forschung im neoklassischen Denken[1]. Sie hat sich aber – auch was die methodischen Zugänge angeht – in den letzten Jahren „stürmisch entwickelt"[2]. *Gawel* zählt in einem Überblicksaufsatz sechs verschiedene Richtungen auf, die Impulse für umweltökonomisches Denken geben können oder gegeben haben[3]. Insbesondere innerhalb der Neuen Institutionenökonomik entwickelten sich neue Herangehensweisen – auch an die Umweltproblematik[4]. Gemeinsam ist diesen der Versuch, ökonomische Analysen – etwa durch Einbeziehung von Transaktionskosten – realitätsnäher auszugestalten, reale Reibungsverluste zur Kenntnis zu nehmen und zu berücksichtigen[5]. Dies führt auch dazu, sich mit Bedingungen und Grenzen der Implementationschancen bestimmter Politiken zu beschäftigen[6]. So wichtig diese Entwicklungen der ökonomischen Theorie sind, sie stellen Ergänzungen der neoklassischen Her-

---

[1] *Gawel*, Institutionentheorie und Umweltökonomik, in: ders. (Hg.), Institutionelle Probleme der Umweltpolitik, S. 11; *Bonus/Häder*, Zertifikate und Neue Institutionenökonomik, in: Bonus (Hg.), Umweltzertifikate, S. 33; *Frey/Schneider*, ZfU 1997, S. 154.

[2] *Gawel*, ZAU 1994, S. 37.

[3] *Gawel*, ZAU 1994, S. 45ff.

[4] Vgl. dazu beispielsweise *Bonus*, Institutionen und Institutionelle Ökonomik, in: Gawel (Hg.), Institutionelle Problematik der Umweltpolitik, S. 26ff.; *Gawel*, Institutionentheorie und Umweltökonomik, in: ders. (Hg.), Institutionelle Probleme der Umweltpolitik, S. 11ff. sowie die weiteren Beiträge in diesem Band.

[5] Vgl. *Bonus/Häder*, Zertifikate und Neue Institutionenökonomik, in: Bonus (Hg.), Umweltzertifikate, S. 33.

[6] Vgl. etwa: *Hansjürgens*, Staatswissenschaften und Staatspraxis 6 (1995), S. 359ff.; *Horbach*, Ökonomische Bürokratie und Vollzugstheorien, in: Gawel (Hg.), Institutionelle Probleme der Umweltpolitik, S. 119ff.; *Gawel*, Theoretische Annäherungen: Zur Neuen Politischen Ökonomie der Umweltabgabe, in: Benkert/Bunde/Hansjürgens (Hg.), Wo bleiben die Umweltabgaben?, S. 47ff.; leicht verändert auch veröffentlicht als: *ders.*, Zur Politischen Ökonomie von Umweltabgaben; *Frey/Schneider*, ZfU 1997, S. 153ff.

angehensweise dar[7]. Die Neoklassik bleibt „Gravitationszentrum"[8] der ökonomischen Theoriebildung. Dies gilt zumal für den Bereich der Umweltabgaben. Die Forderung nach ihrer Einführung wurde entwickelt und begründet aus der neoklassischen Analyse des Umweltproblems[9]. In dieser Weise sei es auch hier eingeführt.

Zunächst soll die Umweltproblematik aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht beschrieben werden (A.). Auf theoretischer Ebene lassen sich verschiedene Möglichkeiten der Problemlösung diskutieren (B.). Die hier im Vordergrund stehende Erhebung von Umweltabgaben wird schließlich – aus ökonomischer Perspektive – mit den herkömmlichen Mitteln der Umweltpolitik verglichen (C.).

A. Die Umweltproblematik aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht

Zur Problembeschreibung nutzt die Umweltökonomie die allgemeine mikroökonomische Theorie[10]. Deren Methoden werden auf die Umweltproblematik angewandt. Am Anfang steht dabei die Modellanalyse. Das Umweltproblem läßt sich danach folgendermaßen darstellen:

Im Sprachgebrauch der Wirtschaftswissenschaften ist ein Gut knapp, wenn es nicht ausreicht, um alle Nutzungswünsche zu befriedigen: Um die Nutzung des Gutes wird konkurriert[11]. Die Ökonomie macht keine normativen Aussagen darüber, welche Nutzungen zulässig oder wie konkurrierende Nutzungen zu bewerten sind; insoweit wird auf soziale Praktiken und die rechtlich-politischen Rahmenbedingungen der jeweiligen Gesellschaft rekurriert[12]. Alles, was Einzelne wünschen, kommt als Nutzungswunsch in Betracht. Insbesondere sind Nutzungen nicht etwa nur solche, die von der „Wirtschaft" im allgemeinen Sprachgebrauch – also zur Herstellung von Produkten – benötigt werden[13]. Das Interesse einzelner an der unberührten Schönheit der Landschaft ist ebenso zu berücksichtigen wie das Interesse an der Bebauung einer bestimmten Fläche, das Bedürfnis nach sauberer Luft zum Atmen ebenso wie die Funktion der Luft zur Aufnahme von Abgasen.

---

[7] *Gawel*, Institutionentheorie und Umweltökonomik, in: ders. (Hg.), Institutionelle Probleme der Umweltpolitik, S. 11: „methodisch weitgehend ‚bewahrend'".

[8] *Gawel*, ZAU 1994, S. 45.

[9] Vgl. dazu *Köck*, Umweltordnungsrecht – ökonomisch irrational?, S. 3ff.; *ders.* Umweltökonomie, Umweltpolitik und Umweltrecht, in: Roßnagel/Neuser (Hg.), Reformperspektiven im Umweltrecht, S. 143ff.

[10] *Endres*, Umweltökonomie, S. 6 mit Hinweisen auf einführende Literatur (Fn. 8); siehe auch *Bartmann*, Umweltökonomie – ökologische Ökonomie, S. 16ff.

[11] Vgl. *Michaelis*, Ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik, S. 5; *Wills*, Economics and the Environment, S. 3ff., 18ff.; *Cansier*, Umweltökonomie, S. 13; *Endres*, Umweltökonomie, S. 1.

[12] Vgl. *Wills*, Economics and the Environment, S. 17ff.

[13] *Endres*, Umweltökonomie, S. 1.

Ziel der ökonomischen Theorie ist es, eine optimale Allokation knapper Güter zu erreichen[14]. Knappe Ressourcen sollen so eingesetzt werden, daß sie den größtmöglichen Nutzen erzielen. Ihr Einsatz soll pareto-effizient erfolgen. Pareto-Effizienz liegt dann vor, wenn bei gegebenen Ausgangsbedingungen durch Reallokation niemand besser gestellt werden könnte, ohne daß mindestens ein anderes Individuum dadurch eine Nutzeneinbuße erleidet[15]. Entscheidend ist hierbei die Bewertung des Nutzens für den Einzelnen anhand seiner Präferenzen. Die Bewertung der angestrebten Nutzungen bleibt den Individuen überlassen; allein auf ihre Präferenzen kommt es an. Dabei sind selbstverständlich auch die Opportunitätskosten zu berücksichtigen. Das, was der Einzelne für die Nutzung eines Gutes einsetzt, steht für eine anderweitige Verwendung nicht länger zur Verfügung. Der Einzelne hat daher nicht unbeschränkt mehr Nutzen, je mehr er von einem Gut konsumiert. Plausibel ist es, von einer sinkenden Grenznutzenkurve auszugehen[16]. Je mehr der Einzelne von einem bestimmten Gut bereits zur Verfügung hat, desto weniger Nutzengewinn verschafft ihm der Erwerb der nächsten Einheit des Gutes. Auf das Umweltproblem angewandt bedeutet dies, daß es nicht Zielrichtung ökonomischen Denkens ist, Umweltbelastungen möglichst niedrig zu halten oder gar vollkommen auszuschließen. Erst recht soll nicht eine Nullemission herbeigeführt werden. Es geht vielmehr darum, den optimalen Grad an Umweltschutz herauszufinden[17].

Im Modell gestaltet sich die Bestimmung dieses optimalen Grades einfach. Sie kann auf die parallele Situation bei der Produktion normaler Konsumgüter zurückgreifen. Die Produktion eines gewöhnlichen Konsumgutes ist dann pareto-effizient, wenn die Grenzkosten der Produktion dem Grenznutzen des Konsums entsprechen. Die optimale Umweltbelastung liegt damit dort, wo die (sinkenden) Grenznutzen der Umweltbelastungen gerade noch die (steigenden) Grenzschäden rechtfertigen[18].

Normalerweise stellt sich eine effiziente Allokation von Gütern über den Markt ein. Besteht ein Preisgleichgewicht, d.h. Angebot und Nachfrage für ein Gut entsprechen sich, ist dieses auch pareto-effizient[19]. Im Umweltbereich funktioniert der Markt jedoch nicht. Obwohl Umweltgüter knapp sind, spiegelt sich diese Knappheit nicht im Preis wider. Umweltgüter haben – derzeit – keinen Preis. Dies führt zu ihrer Übernutzung[20].

---

[14] *Feess*, Umweltökonomie und Umweltpolitik, S. 1; *Weimann*, Umweltökonomik, S. 27.

[15] *Feess*, Umweltökonomie und Umweltpolitik, S. 33; *Endres*, Umweltökonomie, S. 10.

[16] Vgl. *Michaelis*, Ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik, S. 9.

[17] *Michaelis*, Ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik, S. 7; *Feess*, Umweltökonomie und Umweltpolitik, S. 1.

[18] *Feess*, Umweltökonomie und Umweltpolitik, S. 1.

[19] Vgl. *Endres*, Umweltökonomie, S. 10ff.

[20] *Hansjürgens*, Umweltabgaben im Steuersystem, S. 24; *Dickertmann*, Erscheinungsformen und Wirkungen von Umweltabgaben aus ökonomischer Sicht, in: P. Kirchhof (Hg.), Umweltschutz im Abgaben- und Steuerrecht, S. 35f.

In der ökonomischen Theorie wird hier der Begriff der „externen Effekte" eingeführt[21]. Externe Effekte sind solche, die Auswirkungen auf andere Wirtschaftsteilnehmer haben, ohne daß sich dies in den Preisen niederschlägt. Externe Effekte können sowohl positiv als auch negativ sein[22]. Das Rauchen von Zigaretten wirkt auf viele Nichtraucher störend, während etwa ein schön angelegter Garten Vorübergehende erfreuen kann. Der Umweltbereich stellt ein Musterbeispiel für negative externe Effekte dar[23]. Beispielsweise belasten Emissionen bei der Produktion von Gütern die Nachbarn, ohne daß dies als Kostenfaktor berücksichtigt wird.

Gibt es externe Effekte, hat der Markt als Mittel der effizienten Allokation versagt oder weist zumindest Unvollkommenheiten auf. Zur zentralen Frage für die Umweltökonomie wird damit, wie diese externen Effekte internalisiert werden können. Strittig ist dabei insbesondere, ob und inwieweit es dazu eines Eingreifens des Staates bedarf.

B. Lösungsvorschläge

Grundsätzlich stehen Ökonomen staatlichem Eingreifen skeptisch gegenüber. Denn die Ersetzung individueller Entscheidung durch staatliches Handeln und Planen bringt aus ökonomischer Perspektive immer die Gefahr von Effizienzverlusten mit sich. Einige Ökonomen setzen daher auch bei der Internalisierung externer Effekte in erster Linie auf Verhandlungen zwischen den Betroffenen (I). Andere akzeptieren hingegen staatliches Eingreifen als notwendige Korrektur eines Marktversagens (II).

I. Verhandlungen

Die Ökonomen der Chicagoer Schule sehen nur einen sehr engen Raum für staatliches Handeln. Dies gilt auch für den Umweltbereich. Nach ihrer Auffassung reicht es aus, wenn der Staat eine Zuordnung der Verfügungsrechte über Umweltgüter vornimmt. Dieser sogenannte „property-rights-Ansatz" geht auf einen einflußreichen Aufsatz von Ronald Coase aus dem Jahre 1960 zurück[24].

1. Das Coase-Theorem

Coase zeigt, daß es unter gewissen Bedingungen durch Verhandlungen zwischen Geschädigten und Verursachern zu einer effizienten Lösung kommt, und

---

[21] Vgl. *Endres*, Umweltökonomie, S. 14ff.; *Feess*, Umweltökonomie und Umweltpolitik, S. 41ff.; *Weimann*, Umweltökonomik, S. 30ff.

[22] *Feess*, Umweltökonomie und Umweltpolitik, S. 42.

[23] *Hansjürgens*, Umweltabgaben im Steuersystem, S. 25.

[24] *Coase*, Journal of Law & Economics 3 (1960), S. 1ff.

zwar unabhängig davon, wem die Verfügungsrechte über das Umweltgut zugewiesen sind. Effizienz wird also nicht nur erreicht, wenn der Verursacher eines Umweltschadens Schadenersatz leisten muß, sondern auch dann, wenn der vom Umweltschaden negativ Betroffene den Verursacher dafür entschädigt, umweltschädigende Handlungen einzuschränken oder zu unterlassen.

Coase selbst wählt zur Illustration das Beispiel von Viehzüchter und Bauer[25]. Bauer und Viehzüchter wohnen nebeneinander, ohne daß ein Zaun ihre Gebiete trennt. Die Kühe des Viehzüchters weiden daher auch auf den Äckern des Bauern und fügen ihm damit Ernteschäden zu. Auf den ersten Blick ist offensichtlich der Viehzüchter der Verursacher eines externen Effekts, so daß er die Ernteeinbußen des Bauern im Wege des Schadenersatzes ausgleichen muß. Coase legt dar, daß das Verursacherprinzip, also die Entschädigung des „Geschädigten", keineswegs die einzig effektive Ausgestaltung des Eigentumsrechtssystems ist[26]. Denn auch dann, wenn der Bauer den Viehhalter dafür bezahlt, daß dieser seine Herde reduziert, um die Ernteschäden zu verringern, würde sich eine effiziente Allokation herstellen[27]. Aus ökonomischer Perspektive ist es daher verkürzt, danach zu fragen, wie A davon abgehalten werden kann, dem B externe Kosten aufzuerlegen. Die entscheidende Frage ist nach der Auffassung von Coase diese: „Soll es A erlaubt sein, B zu schädigen, oder soll es B erlaubt sein, A zu schädigen?"[28]. Aus ökonomischer Sicht komme es nicht darauf an, wem das Zivilrecht die Verfügungsbefugnis zuweist[29]. Externe Effekte seien wechselseitiger Natur. Immer dann, wenn in der Rechtsordnung ein vollständiges System durchsetzbarer Eigentumsrechte existiere, sei es durch direkte Verhandlungen der Betroffenen möglich, einen externen Effekt effizient zu internalisieren[30].

Das Coase-Theorem gilt freilich nur unter sehr eingeschränkten Bedingungen[31]. Auf eine dieser Bedingungen hat Coase bereits selbst hingewiesen[32]. Er setzte in seinen Beispielen voraus, daß die Verhandlungen ohne Transaktionskosten durchgeführt werden könnten. Es darf also nichts kosten, den Vertrag auszuhandeln und zu erfüllen[33]. Dies schließt mit ein, daß es bei einer Vielzahl von Geschädigten nichts kosten darf, sie zu organisieren und ihre Interessen gegenüber dem Verursacher zu bündeln. Mit den Mitteln der Spieltheorie läßt sich zeigen, daß zusätzlich vollständige Information herrschen muß[34], wenn das

---

[25] *Coase*, Journal of Law & Economics 3 (1960), S. 2ff.

[26] Da es sich um eine Nutzenkonkurrenz zwischen verschiedenen Individuen handelt, vermeidet *Coase* selbst die Bezeichnung „Verursacher" und „Geschädigter".

[27] *Coase*, Journal of Law & Economics 3 (1960), S. 6ff.

[28] *Coase*, Journal of Law & Economics 3 (1960), S. 2.

[29] *Coase*, Journal of Law & Economics 3 (1960), S. 8ff. verdeutlicht dies an zahlreichen Beispielen aus der englischen Rechtsprechung.

[30] *Coase*, Journal of Law & Economics 3 (1960), S. 19.

[31] Vgl. dazu *Endres*, Umweltökonomie, S. 33ff.; *Weimann*, Umweltökonomik, S. 38ff.; *Hansjürgens*, Umweltabgaben im Steuersystem, S. 25ff.

[32] *Coase*, Journal of Law & Economics 3 (1960), S. 15ff.

[33] *Coase's* Anliegen war es freilich, eine realitätsnähere Betrachtung zu erzielen, als er sie in der Pigou-Tradition gegeben sah: Journal of Law & Economics 3 (1960), S. 42f.

[34] *Weimann*, Umweltökonomik, S. 50, verlangt darüber hinaus, daß die Individuen frei kom-

Coase-Theorem gelten soll[35]. Sonst könnten Individuen den Umstand, daß sie exklusive Informationen besitzen, strategisch ausnutzen[36].

Beide Voraussetzungen sind bei Umweltproblemen typischerweise nicht gegeben. In der Regel sind die Nutzenfunktionen nur den jeweiligen Beteiligten bekannt[37], und die Transaktionskosten belaufen sich nicht auf Null. In Coase's Beispielsfall von einem Verursacher und einem Geschädigten läßt sich noch einigermaßen plausibel davon ausgehen, daß die Transaktionskosten gering sind. Umweltprobleme betreffen typischerweise aber eine Vielzahl von Geschädigten und/oder Verursachern. Saubere Luft wird von allen in der Gegend Ansässigen zum Atmen benötigt, ihre Verschmutzung wird von Industriebetrieben, privaten Haushalten und Autofahrern gemeinsam verursacht. Es ist offensichtlich, daß bei einer Vielzahl von Beteiligten die Transaktionskosten schnell in astronomische Höhen ansteigen. Dies schließt es zwar nicht aus, für bestimmte Problembereiche „Verhandlungslösungen"[38] auszuprobieren; mit dem in den USA schon seit langem erprobten Instrument der Mediation stehen hierfür bereits Verfahren zur Verfügung[39]. Doch ist die Mediation als Konfliktlösungsverfahren jedenfalls nur für örtlich radizierte und begrenzte Umweltprobleme geeignet.

2. *Umweltgüter als öffentliche Güter*

Neben den genannten Einwänden gegen das Coase-Theorem weisen Umweltgüter Spezifika auf, die sich in den Eigenschaften öffentlicher Güter zeigen[40]. Öffentliche Güter sind durch zwei Merkmale gekennzeichnet[41]: (1) das sogenannte Ausschlußprinzip ist nicht anwendbar, und (2) es besteht Nichtri-

---

munizieren können müssen, verweist aber selbst (Fn. 10) darauf, daß diese Anforderung didaktische Gründe hat, da sie genau genommen in der Voraussetzung der fehlenden Transaktionskosten mit enthalten ist (fehlende Kommunikationsmöglichkeiten lassen sich als unendlich hohe Transaktionskosten interpretieren).

[35] Siehe zur spieltheoretischen Fassung des Coase-Theorems: *Weimann*, Umweltökonomik, S. 43ff.

[36] *Weimann*, Umweltökonomik, S. 56.

[37] *Weimann*, Umweltökonomik, S. 51ff.

[38] Die Nähe der Mediationsverfahren zu Coase hebt hervor: *van Suntum*, Kritik des umweltökonomischen Instrumentenansatzes, in: FS Hansmeyer, S. 28.

[39] Aus dem deutschen Sprachraum hierzu vor allem: *Holznagel*, Konfliktlösung durch Verhandlungen; *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann* (Hg.), Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, Bd. I und II.

[40] Das Verhältnis der Theorie öffentlicher Güter zur Theorie externer Effekte wird in der Ökonomie nur selten expliziert. Zumeist wird vertreten, daß die Theorie der öffentlichen Güter als Spezialfall einer allgemeinen Theorie externer Effekte angesehen werden kann: *Kemper*, Das Umweltproblem in der Marktwirtschaft, S. 6; *Hansjürgens*, Umweltabgaben im Steuersystem, S. 26 Fn. 12; *Feess*, Umweltökonomie und Umweltpolitik, S. 41ff.

[41] Vgl. hierzu die traditionellen finanzwissenschaftlichen Lehrbücher, beispielsweise: *Musgrave/Musgrave/Kullmer*, Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. I, S. 66ff.; *Zimmermann/Henke*, Finanzwissenschaft, S. 42ff.

valität im Konsum. Das erste Kriterium ist angebotsseitig definiert, das zweite nachfrageseitig.

Die Bedeutung dieser Merkmale läßt sich in der Gegenüberstellung zu privaten Gütern verdeutlichen. Bei diesen ist das Ausschlußprinzip anwendbar; so ist eine Anbieterin in der Lage, einen Nachfrager zur Zahlung eines Preises heranzuziehen, weil ein Ausschluß anderer technisch möglich ist. Außerdem besteht Rivalität im Konsum. Die Kleidung, die eine Person trägt, können andere nicht – jedenfalls nicht zur gleichen Zeit – tragen, das Brötchen, welches ein Mensch ißt, können andere nicht essen.

Bei öffentlichen Gütern ist der Ausschluß eines Nutzers dagegen nicht oder nur zu unverhältnismäßig hohen Kosten möglich. Auch rivalisieren die Nutzer im Konsum nicht. Zusätzliche Nutzer beeinträchtigen nicht das Nutzenniveau der bisherigen Nutzer. Im Sprachgebrauch der Wirtschaftswissenschaften: Die Grenzkosten des hinzutretenden Nutzers sind Null. Die saubere Luft atmen alle, die Straßenbeleuchtung nutzt allen, die auf der Straße gehen.

Selbstverständlich gibt es hierbei auch Mischformen. Grundsätzlich ist auch die Straße ein öffentliches Gut, denn die Nutzung einer Straße durch eine Autofahrerin beeinträchtigt nicht die Fahrt einer anderen. Dies gilt aber nur, solange beide noch genügend Raum haben, um ihrem Tempo entsprechend voranzukommen. Wollen zu viele die Straße gleichzeitig benutzen, kommt es zum Stau.

Die Existenz eines öffentlichen Gutes bringt das Problem des „Trittbrettfahrers" mit sich. Wenn jemand von der Nutzung eines Gutes nicht ausgeschlossen werden kann, wird er nicht bereit sein, zu seiner Erstellung beizutragen. Damit dürften auch die Möglichkeiten, zu Verhandlungslösungen gemäß dem Coase-Theorem zu gelangen, gering sein. Diese auf der Theorie öffentlicher Güter beruhende Erkenntnis wurde in der Ökonomie in den vergangenen Jahren durch spieltheoretische Untersuchungen untermauert.

3. *Spieltheorie und soziale Dilemmata*

Die Spieltheorie beschäftigt sich mit Konstellationen, in denen das rationale Verhalten von Individuen zu sozial irrationalen Ergebnissen führt. Das klassische Beispiel hierfür ist das Gefangenen-Dilemma[42]. Obwohl auf zwei Spieler beschränkt, illustriert es treffend die Grundstruktur sozialer Dilemmata.

Zwei Angeklagte sitzen in Einzelhaft und haben keine Möglichkeit der Kommunikation. Sie sind eines gemeinsam begangenen, schweren Verbrechens angeklagt, das man ihnen aber nicht nachweisen kann. Der einzige Weg zur Verurteilung aus diesem wäre ein Geständnis. Beweisen läßt sich hingegen – auch ohne Geständnis – ein minder schweres Vergehen der beiden. Es existiert eine Kronzeugenregelung – ein Hinweis darauf, daß die Spieltheorie maßgeblich in den USA entwickelt wurde. Die verschiedenen Verhaltensmöglichkeiten der

[42] Vgl. zum folgenden: *Weimann*, Umweltökonomik, S. 60ff.; *Feess*, Umweltökonomie und Umweltpolitik, S. 13ff.

beiden Gefangenen führen zu folgenden Ergebnissen bzw. spieltheoretisch gesprochen „pay-offs": Gestehen beide, werden sie beide zu 5 Jahren Gefängnis verurteilt (Verbrechen mit mildernden Umständen). Gesteht nur einer, geht er frei aus (Kronzeuge), während der andere für 6 Jahre ins Gefängnis muß (Verbrechen ohne mildernde Umstände). Gesteht keiner, werden beide zu 1 Jahr Gefängnis verurteilt (Vergehen).

Das rationale Verhalten beider führt dazu, daß beide für fünf Jahre ins Gefängnis müssen. Dies zeigt folgende Überlegung. Unterstellt sei, daß sich beide Gefangenen rational verhalten und das Ziel verfolgen, möglichst kurze Zeit im Gefängnis zu verbringen. Für jeden Gefangenen isoliert betrachtet, ist es günstiger zu gestehen als nicht zu gestehen, unabhängig davon, was der andere macht. Beide Spieler besitzen eine dominante Strategie. Betrachten wir die Handlungsalternativen aus der Perspektive des A, je nachdem wie sich B verhält. Nehmen wir zunächst an, B würde gestehen. A hat daraufhin – wie immer – zwei Handlungsmöglichkeiten: gesteht er nicht, geht er für 6 Jahre ins Gefängnis, gesteht er, muß er lediglich 5 Jahre im Gefängnis verbringen. Wenn B gesteht, ist es für A also günstiger, auch zu gestehen. Nehmen wir jetzt an, B würde nicht gestehen. Gesteht A in dieser Konstellation nicht, wird er zu 1 Jahr verurteilt, gesteht er, wird er hingegen freigesprochen. Auch wenn B nicht gesteht, ist es für A also vorteilhafter zu gestehen. Entsprechend stellt sich die Sachlage für B dar. Im Ergebnis werden also beide gestehen. In der spieltheoretischen Terminologie ist „Gestehen" die dominante Strategie beider Spieler, 5 Jahre Gefängnis für beide das „Nash-Gleichgewicht" dieses Spieles.

Es ist offensichtlich, daß dieses Ergebnis nicht pareto-optimal ist. Gestünde keiner, gingen beide jeweils nur für 1 Jahr ihrer Freiheit verlustig. Jeder stünde sich besser, ohne daß der andere sich schlechter stünde. Zum pareto-optimalen Ergebnis werden die beiden – sich selbst überlassen – aber nicht gelangen.

Die Struktur des Gefangenen-Dilemmas kennzeichnet auch typische soziale Dilemmata[43]. Ein Beispiel ist der Ozonsmog im Sommer. Die hohen Ozonkonzentrationen reduzieren für die meisten Menschen die Möglichkeit, schöne Sommertage zu genießen. Körperliche Tätigkeit im Freien bringt Gesundheitsgefahren mit sich. Bauarbeiter stellen am besten ihre Arbeit ein, sportlicher Ausgleich im Freien kann zu asthmatischen Beschwerden führen, und Kinder sollen nicht draußen spielen. Die Einschränkungen sind für alle spürbar, außer möglicherweise für diejenigen, die den ganzen Tag ohnehin in klimatisierten Räumen verbringen. Viele Menschen reagieren – auch wenn sie anstrengende Aktivitäten vermeiden – mit Kopfweh, Augenschmerzen und Atembeschwerden, für Asthmatiker kann das erhöhte Ozon lebensbedrohlich sein. Es ist bekannt, daß Autoabgase für die hohen Ozonkonzentrationen wesentlich verantwortlich sind. Die Einzelnen, denen ozonfreie Sommertage wichtiger sind als Autofahren, stehen vor einem Dilemma. Selbst wenn sie als einzelne das Autofahren unterlassen, nützt ihnen das nichts. Im Gegenteil: sie nehmen die „Ko-

[43] Grundlegend und anschaulich: *Hardin*, Science 162 (1968), S. 1243ff.

sten" des entgangenen Autofahrens, wie etwa Zeitverlust und zusätzliche Mühe, auf sich, ohne dadurch aber ihrem eigentlichen Ziel – einem nicht gesundheitsgefährdenden Sommertag – spürbar näher gekommen zu sein. Als rationale Menschen werden sie daher weiter ihr Auto benützen. Selbst wenn alle Einwohner der betroffenen Gegend übereinstimmend der Auffassung wären, daß es besser wäre, an ozongefährdeten Tagen das Autofahren – außer möglicherweise in bestimmten Ausnahmefällen – zu unterlassen, könnten sie dieses Ziel, auf sich selbst gestellt, nicht erreichen. Es zeigt sich im Gegenteil, daß es für den Einzelnen um so sinnvoller wird, Auto zu fahren, je mehr andere – aus welchen Gründen auch immer – ihr Auto in der Garage stehen lassen. Eine einzige Autofahrt hat keinen Ozonsmog zur Folge. Für jeden Einzelnen ist die Benutzung des Autos also die dominante Strategie, der ozonreiche Sommer als Nash-Gleichgewicht das Ergebnis.

Diese Überlegungen zur Spieltheorie haben gezeigt, daß der Markt allein Umweltprobleme nicht wird lösen können[44]. Öffentliche Güter lassen sich nicht effizient durch bloß individuelle Entscheidungen herstellen. Zu untersuchen ist daher, ob und inwieweit staatliches Handeln dem Marktversagen abhelfen kann.

II. Staatliches Eingreifen

Aus Sicht der Wirtschaftswissenschaften soll staatliche Umweltpolitik möglichst effizient sein. Von einer „first-best"-Lösung wird gesprochen, wenn das staatliche Handeln zu einer pareto-effizienten Allokation der Nutzung von Umweltressourcen führt[45].

Der Staat hat dabei grundsätzlich zwei Möglichkeiten, eine Internalisierung externer Effekte vorzunehmen. Zum einen kann er Preisvorgaben machen, indem bestimmte Umweltgüter mit einem Preis belegt werden. Dies führt zur Umweltabgabe. Zum anderen kann der Staat Mengenvorgaben machen, indem Gesamtschadstoffmengen definiert und auf einzelne Unternehmen aufgeteilt werden. Dies führt zu Zertifikatslösungen. Da beide Handlungswege in der Umweltökonomie eine große Rolle spielen, sollen sie im folgenden vorgestellt werden.

1. Staatliche Preisvorgaben: Abgaben

Pareto-Effizienz im Umweltbereich könnte dann erreicht werden, wenn die Internalisierung externer Effekte gelänge. Ein Vorschlag in diese Richtung wur-

---

[44] Freilich zeigen neuere experimentelle Untersuchungen, daß sich Menschen in bestimmtem Umfang kooperativ verhalten. Die Grundannahme der Spieltheorie, Menschen verhielten sich zielorientiert-rational, muß daher wohl modifiziert werden. Doch beschränkt sich kooperatives Verhalten auf ein bestimmtes Ausmaß – zu einer effizienten Lösung führt dies bei sozialen Dilemmata noch immer nicht, vgl. dazu *Weimann*, Umweltökonomik, S. 74ff. m. w. Nachw.

[45] *Hansjürgens*, Umweltabgaben im Steuersystem, S. 30.