

Wer bezahlt den Umweltschutz?

Herausgegeben von
MARTIN KMENT
und MATTHIAS ROSSI

*Schriften zum
Infrastrukturrecht*

35

Mohr Siebeck

Schriften zum Infrastrukturrecht

herausgegeben von

Wolfgang Durner und Martin Kment

35



Wer bezahlt den Umweltschutz?

Herausgegeben von
Martin Kment und Matthias Rossi

Mohr Siebeck

Martin Kment, 1975, ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht, Umweltrecht und Planungsrecht der Universität Augsburg und Geschäftsführender Direktor des Instituts für Umweltrecht.
orcid.org/ 0009-0002-1472-1776

Matthias Rossi, 1968, ist Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht sowie Gesetzgebungslehre an der Universität Augsburg.
orcid.org/0000-0003-1794-8124

ISBN 978-3-16-200125-2 / eISBN 978-3-16-200240-2

DOI 10.1628/978-3-16-200240-2

ISSN 2195-5689 / eISSN 2569-4456 (Schriften zum Infrastrukturrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2026 Mohr 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 die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier. Satz: SatzWeise, Bad Wünnenberg.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Vorwort

Umweltschutz kostet Geld. Wie viel, lässt sich in der Umweltschutzausgabenrechnung nachlesen. Sie ist bereits seit den 1970er-Jahren Bestandteil der Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes. Seit 2017 schreibt eine Verordnung der EU diesbezüglich eine einheitliche Betrachtung der Datenquellen und Berechnungsverfahren vor. Die Kenntnis über diese monetären Ausgaben für den Umweltschutz sind wichtig, um ökologisch relevante Aktivitäten der verschiedenen Wirtschaftsakteure abzubilden. „Wer stellt Umweltschutzleistungen her?“ und „Wer nimmt Umweltschutzleistungen in Anspruch?“ sind nur zwei der Fragen, die mit der Umweltschutzausgabenrechnung, einem Satellitenkonto zu den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, beantwortet werden können. Ziel der Umweltschutzausgabenrechnung ist denn auch eine umfassende Darstellung umweltrelevanter Zahlungsströme innerhalb Deutschlands.

Aber wie steht es mit der Einnahmenseite? Woher kommen die Mittel, und woher sollten Sie kommen? Aus öffentlich-rechtlicher Perspektive ist man geneigt, in den typischen Abgabekategorien der Gebühren, Beiträge, Steuern und Sonderabgaben zu denken. In den Sinn kommen das Energiesteuergesetz mit der ihm zugrunde liegenden Energiesteuerrichtlinie, das Stromsteuergesetz, diverse Kommunalabgaben, Lizenzentgelte, Naturschutz-, Verpackungs- und Wasserabgaben und viele weitere. Doch wie verhalten sich die abgabenrechtlichen Kategorien und Besonderheiten zu umweltrechtlichen Grundprinzipien? Es scheint, als lieferten das Verursacher- und das Gemeinlastprinzip nicht die gewünschten präzisen Antworten. Aber wie können Finanzierungslasten zugleich effektive Leistungswirkungen entfalten? Wie kann weiteres Kapital erschlossen und wirksam für den Umweltschutz nutzbar gemacht werden? Gibt das geltende Recht genügend Spielräume für innovative Maßnahmen oder wird das Haushaltsrecht zur Bürde? Wie werden Fehlallokationen verhindert, und wie passen die Maßnahmen der unterschiedlichen Regelungsebenen vom Unionsrecht bis zur kommunalen Satzung zueinander? Darüber hinaus sind zudem immer stärker Instrumente des privaten Sektors zu berücksichtigen. Sie können und sollen nicht nur eingetretene Umwelt- und Klimaschäden finanziell kompensieren, sondern vor allem auch innovationsermöglichend umweltschützende Maßnahmen finanzieren. Die Berücksichtigung privater neben öffentlichen Investitionen

darf freilich nicht den Blick dafür verstellen, dass am Ende möglicherweise immer alle zahlen – sei es in ihrer Eigenschaft als Bürger und Steuerzahler, sei es in ihrer Eigenschaft als Verbraucher.

Auch der vorliegende Tagungsband wird all diese Fragen nicht beantworten. Er mag aber, so die Hoffnung der Herausgeber, dabei helfen, ein Problembewusstsein für die titelgebende Frage zu entwickeln: Wer bezahlt den Umweltschutz? Zu dieser Frage fand am 15. November 2024 der 8. Deutsche Umwelt- und Infrastrukturrechtstag statt, dessen wissenschaftliche Beiträge in diesem Band dokumentiert sind. Er hat sich dem Thema ganz überwiegend mittels einer multiperspektiven induktiven Methode gewidmet: Sechs verschiedene Einzelaspekte sollten das Publikum und sollen nun die Leserschaft zur Frage motivieren, ob und welche abstrakten Erkenntnisse gewonnen werden können und wie sie ihrerseits den Instrumentenkasten beeinflussen können, der für die Finanzierung des Umweltschutzes bereitsteht.

Eine Ausnahme macht allein der erste Beitrag. Entsprechend der Tradition der Umwelt- und Infrastrukturrechtstage, mit einem fachfremden Beitrag einen interdisziplinären Blick auf ein im Übrigen rechtlich zu betrachtendes Thema zu werfen, widmet sich zunächst *Prof. Dr. Erik Gawel* von der Universität Leipzig den Finanzierungsinstrumenten aus volkswirtschaftlicher Perspektive. Die beiden anschließenden Beiträge haben unterschiedliche Facetten des Unionsrechts zum Gegenstand: *Dr. Thomas Arntz*, Kabinettschef am Europäischen Rechnungshof, befasst sich zunächst mit der Wirkungsweise und Wirksamkeit der verschiedenen Finanzierungsinstrumente der EU. Und *Dr. Simone Lünenburger* von der Rechtsanwaltskanzlei Redeker Sellner Dahs befasst sich sodann mit der EU-Taxonomie-Verordnung, die ihrerseits intendiert, privates Geld für ökologisch nachhaltiges Wirtschaften zu gewinnen. Im anschließenden Beitrag von *Prof. Dr. Johanna Wolff* von der Universität Osnabrück liegt der Fokus auf kommunaler Ebene. Sie untersucht unter dem Titel „Anteile gegen Akzeptanz“ verschiedene Beteiligungsmodelle zu Gunsten von Bürgern und Gemeinden. Rechtsanwalt *Stefan Kopp-Assenmacher*, Gründer der gleichnamigen Rechtsanwaltskanzlei und Lehrbeauftragter an der Universität Lüneburg, widmet sich sodann dem Instrument der erweiterten Herstellerverantwortung als Finanzierungsbeitrag für öffentliche Leistungen und konzentriert sich vor allem auf die Regelungen des Einwegkunststofffonds. Anschließend stellt *Stefan Anton*, Referent beim Deutschen Städtetag, Finanzinstrumente des kommunalen Klimaschutzes vor und propagiert eine stärker wirkungsorientierte Förderung. Abschließend betrachtet *Christian Tausch*, ehemaliger Abteilungsleiter am Bayerischen Landesamt für Umwelt, die Finanzierung des Naturschutzes aus Sicht der Fachverwaltung.

Die Durchführung der Tagung und die Publikation des Tagungsbandes wären ohne vielfältige Hilfe nicht möglich gewesen. Unser Dank gilt dem Baye-

rischen Landesamt für Umwelt, in dessen Räumlichkeiten die Tagung stattfinden konnte. Für finanzielle Unterstützung danken wir der Rechtsanwaltskanzlei Andrea Versteyl Rechtsanwälte, der Kurt-Bösch-Stiftung Augsburg, der Gesellschaft der Freunde der Universität Augsburg, den Verlagen Mohr Siebeck, C.H. Beck und Lexxion sowie drei privaten Spendern, die trotz ihrer persönlichen und thematischen Verbundenheit unbenannt bleiben wollen. Für die organisatorische Arbeit mit der Durchführung der Tagung und für die Vorbereitung dieses Tagungsbandes bedanken wir uns sehr herzlich bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unserer Lehrstühle, namentlich bei Herrn Alexander Stephan vom Lehrstuhl Rossi und Frau Manuela Herrnböck vom Lehrstuhl Kment.

Augsburg, August 2025

Martin Kment
Matthias Rossi

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
<i>Erik Gawel</i>	
Finanzierungsinstrumente des Umweltschutzes – eine volkswirtschaftliche Perspektive	1
<i>Thomas Arntz</i>	
Die Finanzierung des Umweltschutzes durch die EU – Wirkungsweise und Wirksamkeit	35
<i>Simone Lünenbürger</i>	
Die EU-Taxonomie als Element zur Aktivierung privater Investitionen in ökologisch nachhaltige Wirtschaftstätigkeiten	47
<i>Johanna Wolff</i>	
Anteile gegen Akzeptanz – Beteiligungsmodelle zu Gunsten von Gemeinden, Bürgerinnen und Bürgern	77
<i>Stefan Kopp-Assenmacher</i>	
Das Instrument der erweiterten Herstellerverantwortung als Finanzierungsbeitrag für öffentliche Leistungen – am Beispiel des Einwegkunststofffonds	103
<i>Stefan Anton</i>	
Finanzierung des Kommunalen Klimaschutzes effizient, effektiv und flexibel gestalten. Modellskizze für ein effizientes und wirkungsvolles Verfahren zur Finanzierung kommunaler Klimaschutzmaßnahmen . . .	119
<i>Christian Tausch</i>	
Die Finanzierung des Naturschutzes aus der Perspektive der Fachverwaltung	133
Autorenverzeichnis	153
Sachregister	155

Finanzierungsinstrumente des Umweltschutzes – eine volkswirtschaftliche Perspektive

Erik Gawel

I. Einleitung

Die Frage der angemessenen Finanzierung des Umweltschutzes aus volkswirtschaftlicher Perspektive aufzuwerfen impliziert insbesondere finanzwissenschaftliche und umweltökonomische Betrachtungen. Den eigentlichen Instrumenten (Auswahl, Design) sind dabei konzeptionelle Fragen vorgelagert. Diese müssen klären, wer nach welchem Modus unter welchen Bedingungen Kaufkraft zum Zwecke der Finanzierung des Umweltschutzes abtreten sollte.

Um diese Fragen zu klären, ist zunächst das Augenmerk zu richten auf das besondere wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisinteresse bei Finanzierungen (II.). Sodann kann ein theoretisches Idealbild „richtigen“ Finanzierens skizziert werden, das als Orientierung dient für tatsächliche praktische Abweichungen und deren konkrete Bewältigung (III.). Die Überlegungen werden in zwei Fallstudien zur Finanzierung konkretisiert (IV.): Zum einen wird die Finanzierung des Ausbaus der Stromerzeugung aus erneuerbaren Quellen über die EEG-Umlage betrachtet (IV. 1.), zum anderen die Finanzierung der Reduzierung von Mikroverunreinigungen in Gewässern (IV. 2.). Ein Fazit (V.) beschließt diesen Beitrag.

II. Finanzierung – das wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisinteresse

Worin besteht nun das besondere wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisinteresse bei der Frage der Finanzierung des Umweltschutzes? Die maßgebliche Leitfrage „Wer zahlt wann warum wofür?“ zerfällt zunächst grundlegend in verschiedene Erkenntnisfacetten:

Fiskalität: Es müssen ausreichende und zeitgerechte Mobilisierungen finanzieller Mittel sichergestellt sein. Hier stellt sich die Frage des Ortes der Verfügbarkeit von entsprechender Kaufkraft („Wo ist etwas zu holen?“).

Gerechtigkeit: Die mit Finanzierung verbundenen Lasten sollten gesellschaftlich gerecht zugewiesen werden. Hierfür kommen sowohl Konzepte der Tausch- bzw. Verursachergerechtigkeit, aber auch der Leistungs- und Tragfähigkeit in Frage (*faire Lastzuweisung*: „Wer darf wie belastet werden?“).

Ressourcenverfügung („Allokation“): Mit Kaufkraftänderungen wird zugleich auch Ressourcenverantwortung ausgedrückt, nämlich entsprechend der Frage „Wer soll handeln (müssen) und Ressourcenverfügungen über Umweltgüter ändern?“ Eine solche Handlungspflicht kann etwa Akteure deshalb treffen, weil sie – im Vergleich zu anderen – über überlegenes Wissen zur Problemlösung oder über bessere Innovationspotenziale verfügen bzw. generell Umweltschutzbeiträge zu geringeren volkswirtschaftlichen Kosten bewirken können. Kommen mehrere Handlungsträger in Betracht, ist der *cheapest cost avoider* aus volkswirtschaftlicher Sicht der „geborene“ Handlungsträger.¹ Die Verknüpfung von Ressourcenumgang und Finanzierung kann einerseits *uno actu* geschehen, weil mit einer zugemuteten Ressourcenverantwortung zugleich Kaufkraftanspannungen einhergehen (z. B. Kauf von Umweltzertifikaten für nicht vermiedene Emissionen, Maßnahmen zur Erfüllung ordnungsrechtlicher Verpflichtungen); die Finanzierung von Maßnahmen folgt hier gleichsam automatisch der Ressourcenverantwortung für die Durchführung dieser Maßnahmen. Andererseits kann eine Finanzierungsform auch Verhaltensanreize für Entscheider ausreichen, z. B. als Folge von Abgabepflichten oder Subventionsangeboten. Diese Anreize, Verhalten im Ressourcenumgang mit Umweltgütern systematisch zu ändern („Substitution“) – sei es in eine gewünschte Richtung („weniger“), sei es in einer gewünschten Weise (insbesondere mit geringstmöglichem Ressourcenverbrauch = „effizient“), stellen erwünschte Folgen bestimmter Finanzierungsarten dar.

Die mit Finanzierungen einhergehenden Allokationsveränderungen sind ökonomisch von besonderem Interesse. Die ökonomische Theorie ist im Kern eine Allokationstheorie, die „vernünftige“ Güterverfügungen in einer Welt der Knappheit zu identifizieren sucht. Es liegt daher nahe, dass auch Finanzierungen hierzu möglichst beitragen bzw. diesen Vorgang bestmöglicher Güterverfügung nicht ohne Not stören sollten.

Grundlegend lässt sich das Zusammenspiel aus Finanzierung und Ressourcenumgang an der traditionsreichen Kontroverse um die „richtige“ Finanzierung der Staatstätigkeit betrachten. In einer stark typisierenden Betrachtung

¹ Calabresi, The Cost of Accidents: A Legal and Economic Analysis, 1970.

lassen sich hierzu zwei Perspektiven unterscheiden. Die vor allem finanzverfassungsrechtlich verbreitete Perspektive des grundgesetzlichen „Steuerstaates“ sieht den Staat im Grundsatz lediglich als kaufkraftabschöpfende Instanz, der die Privaten möglichst unbeeinflusst ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit entwickeln lässt. In dieser stark fiskalisch geprägten Sichtweise „wandeln“ private Wirtschaftssubjekte „im Garten der Freiheit“² und werden durch den abschöpfenden Staat lediglich „etwas ärmer“, wobei dieser Kaufkraftzugriff zudem noch nach Leistungsfähigkeit „gerecht“ organisiert werden soll.

Dagegen steht freilich die ökonomische Erkenntnis, dass praktisch jeder Steuerzugriff, sei er auch nur fiskalisch abschöpfend motiviert, zugleich Verhaltensänderungen anreizt bzw. auslöst, die zu berücksichtigen sind.³ So setzt die Einkommensbesteuerung (negative) Anreize zur Einkommenserzielung und lädt im internationalen Steuerwettbewerb ggf. auch zu (unerwünschten) Standortverlagerungen ein. Und eine Produktsteuer reduziert systematisch (aber im Regelfalle ungewollt) das Transaktionsvolumen auf Märkten und damit die Güterversorgung der Gesellschaft.⁴ Aus naheliegenden Gründen zeigt sich auch hier die Ökonomik besonders an diesen allokativen Belastungen des Steuerzugriffs interessiert. Diese wird auch als Zusatzlast (*excess burden*) der Besteuerung bezeichnet, die über die einfache Last des bloßen Kaufkraftentzuges noch hinausreicht und als Wohlfahrtsverlust der bestmöglichen Güterversorgung in Erscheinung tritt.

Die sich vor diesem Hintergrund entfaltende langanhaltende Kontroverse um Äquivalenz- versus Leistungsfähigkeitsprinzip der Staatsfinanzierung, speziell der Besteuerung, spiegelt die unterschiedliche Akzentuierung von „fairer Fiskalität“ einerseits und „allokativen Effekten“ andererseits wider. Auf der einen Seite steht der gepriesene Vorzug der Unabhängigkeit der Erfüllung von Staatsaufgaben von „Finanzier-Interessen“⁵, wenn Steuern nach der Leistungsfähigkeit erhoben und Staatsausgaben hiervon unabhängig getätigt werden. Dies impliziert jedoch zugleich getrennte Arenen der Entscheidungen über Staatsausgaben und Staatseinnahmen und setzt damit Bedingungen für die vielbeklagte multiple Krise des Steuerstaates, der immer höhere Ausgabenwünsche kaum noch bewältigen kann.⁶ Auf der anderen Seite verspricht die mit dem Äquivalenzgedanken verknüpfte Anbindung der Zahlungen an den Empfang von Güternutzen (als Analogie zur tauschförmigen

² Kirchhof, Das Maß der Gerechtigkeit, 2011; *ders.*, Staatliche Einnahmen, in: HdStR IV, 1990, 87 – 233.

³ Gawel, Der Staat 2000, 209.

⁴ Hansmeyer/Schmölders, Allgemeine Steuerlehre, 3. Aufl., 1980, 175 ff.

⁵ Birk/Eckhoff, Staatsfinanzierung durch Gebühren oder Steuern – Vor- und Nachteile, in: Sacksofsky/Wieland, Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, 1999, 65.

⁶ Gawel, Die Verwaltung 2014, 467, 475 ff.

Marktallokation) die Verfolgung der Effizienzidee (Inkaufnahme von Kosten nur bei ausreichenden Nutzen) sowie eine inhärente Bremse der Staatstätigkeit: Wer immer Ideen für Staatsausgaben zu seinen Gunsten hegt, muss zugleich für deren Finanzierung aufkommen.

Und auch bei der Fairness-Bewertung beider Ansätze ergeben sich durchaus reziproke Gerechtigkeitskonflikte. Wird nämlich dem *Äquivalenzprinzip* der Finanzierung von Staatsaufgaben eine gewisse Fairness-Inkonsistenz vorgehalten („Wer sie [die Staatsleistungen] benötigt, kann sie nicht finanzieren, wer sie finanzieren könnte, benötigt sie nicht.“⁷), so lässt sich dies ohne Weiteres auch beim *Leistungsfähigkeitsprinzip* spiegeln: „Wer gewisse Staatsleistungen nicht benötigt, finanziert sie dennoch mit, wer sie tatsächlich wahrnimmt, könnte sie u. U. auch durchaus bezahlen.“⁸

Der Kern der ökonomischen Perspektive der Finanzierung ist damit umschrieben. Er verkörpert eine „Güterperspektive“ (ist mithin „allokativ“) und betrifft die Frage „Wer entscheidet finanzierungsbedingt über welche Ressourcen mit welchen gesellschaftlich relevanten Konsequenzen?“ Dieser Blickwinkel schließt fiskalische oder distributive Analysen (z. B. wer wird wie belastet) naturgemäß nicht aus. Insbesondere bietet die ökonomische Theorie auch positive Analysen darüber an, wie bestimmte (erwünschte) Verteilungen auch allokativ Folgen haben können, z. B. bei der räumlichen Verteilung von Netzentgelten (regional differenziert oder bundeseinheitlich). Dieser Zusammenhang wird allgemein auch als *equity-efficiency-trade-off* bezeichnet, da vielfach Verteilungskorrekturen zu Einbußen bei der kostengünstigen Güterversorgung führen.

Kommt es zur Betrachtung der Belastungseffekte von Finanzierungen, so sind finanzwissenschaftliche Erkenntnisse zur Lasttragung hilfreich. Es wird nämlich ökonomisch unterschieden zwischen

- den schlichten *Zahlern*, wobei nur die Verschiebung von Zahlungsmittelbeständen betrachtet wird,
- den eigentlichen *Last-Trägern*, die die letztendlich resultierenden Einkommenseinbußen z. B. nach Überwälzungsvorgängen schultern müssen,
- und den *Last-Destinataren*, denen nach politischer Vorstellung die Eigenschaft der Lastträger zugeordnet ist.

Der Klassiker in diesem Zusammenhang ist die Last aus der Umsatzbesteuerung: Vom Steuergesetzgeber zugeordnet den Konsumenten und „gezahlt“ von den Umsätze tätigen Unternehmen, ist die eigentlich entscheidende Frage, wer die Last ökonomisch tragen muss, a priori offen und schlichtes Resultat von marktlichen Überwälzungsvorgängen. So wird typischerweise

⁷ Birk/Eckhoff, Staatsfinanzierung durch Gebühren oder Steuern – Vor- und Nachteile, in: Sacksofsky/Wieland (Hrsg.), Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, 1999, 54.

⁸ Gawel, Umweltabgaben zwischen Steuer- und Gebührenlösung, 1999, 82, Fn. 329.

der Steueraufschlag nicht komplett im Produktpreis überwälzbar sein und gleichzeitig – wegen der steuerinduzierten Preiserhöhung – die gleichgewichtige Nachfragemenge zurückgehen. Die Unternehmen setzen also weniger ab zu einem Mehrpreis, der den Steueraufschlag nicht voll abdeckt. Dieses unter recht allgemeinen Bedingungen⁹ zu erwartende Marktergebnis ist das Gegenteil des steuerrechtlich vielbemühten Schlagwortes vom „durchlaufenden Posten“, der die Unternehmenssphäre nicht wirklich tangiere. Tatsächlich müssen Unternehmen unter dem Eindruck der Umsatz- (oder auch Produkt-) Besteuerung versuchen, ihre Produkte entsprechend teurer zu verkaufen und die dadurch einsetzenden Nachfragerreaktionen hinnehmen. Dies berührt das Unternehmensergebnis sehr wohl. Zahler, Träger und Destinatäre einer Last können also prinzipiell auseinanderfallen. Rationale Finanzierungen sollten um diese ökonomischen Effekte wissen.

III. Die theoretische Grundidee „richtigen“ Finanzierens

1. Das ökonomische Ideal und praktische Friktionen

Wie die Verfügung über knappe Ressourcen „vernünftigerweise“ zu finanzieren sei, wer mithin die Kosten dafür zu übernehmen habe, sich Ressourcen anzueignen, wird in der Wirtschaftstheorie zunächst mit einem idealen Referenzfall beschrieben. Sofern dieser aus bestimmten Gründen nicht umsetzbar ist, werden bestimmte Ersatzkonzepte erörtert. Beginnen wir mit dem „ökonomisches Ideal“: Dieses besteht aus der personellen Identität von Ressourcenverfügung, Kostentragung und Nutzenempfang. Anders formuliert, wer über Ressourcen entscheidet, soll idealiter sowohl den daraus resultierenden Nutzenstrom empfangen als auch den vollen Werteverzehr, also die Kosten erleiden, die dafür volkswirtschaftlich insgesamt aufzuwenden sind. Der Grund dafür, dass dies als „ideal“ gelten könnte, ist der Umstand, dass nur so voll „informiertes“ Entscheiden über knappe Ressourcen im Lichte gesellschaftlich relevanter Wertzuwächse und Ressourcenverbräuche möglich ist. Wer immer über Ressourcen verfügt, weiß dann insbesondere, ob der durch die Entscheidung ausgelöste Nutzenzuwachs den dazu notwendigen Werteverzehr übersteigt, denn beide Konsequenzen inzidieren annahmegemäß beim Entscheider. In einer solchen Konstellation können wir erwarten, dass Ressourcenverzehr nur dann initiiert wird, wenn dieser gerade einen volkswirtschaftlichen Netto-Wertzuwachs verspricht. In der Ökonomik heißt ein solches Überdecken der Nutzen über die Kosten „effizient“.

⁹ Dazu zählen etwa nicht vollkommen preisunelastische Nachfragefunktionen, was in der Realität praktisch immer der Fall sein dürfte – siehe *Hansmeyer/Schmölders*, Allgemeine Steuerlehre, 1980, 175 ff.

Jede Abweichung von dieser Einheit des Entscheidens, des Nutzenempfangs und der vollen Kostentragung führt zu allokativen „Störungen“, die weniger effiziente Güterverfügungen zur Folge haben. Die reale Welt bietet zahlreiche Abweichungsfälle, die ebenfalls Gegenstand der ökonomischen Theorie sind. Zu den prominentesten gehören die sog. öffentlichen Güter bzw. Güter mit positiven oder negativen Externalitäten. Beides ist für Umweltgüter in besonderem Maße einschlägig – hier werden vor allem Lasten der Ressourcenaneignung an Dritte, die Allgemeinheit oder in die Zukunft verschoben, so dass nicht im Lichte der vollen Ressourcenverantwortung über Treibhausgasemissionen oder Landschaftsverbrauch entschieden wird. Dadurch gibt es von diesen Umweltschädigungen zunächst einmal ein ineffizientes (und zugleich ökologisch problematisches) „Zuviel“. Zugleich findet von Klimaschutz als öffentlichem Gut zu wenig statt, weil zwar Kosten vom Maßnahmenträger und auch sofort zu übernehmen sind, die Nutzen aber weltweit allen zugutekommen und noch dazu im Wesentlichen in der Zukunft stattfinden. Ein weiterer prominenter Störungsfall sind Altlasten, bei denen die Ressourcenentscheidung abgeschlossen in der Vergangenheit liegt, und nicht mehr durch Kostenzuweisung o. ä. nachträglich beeinflusst werden kann.

Hieraus ergibt sich u. a. die theoretische Grundidee, ggf. externalisierte Kosten an den Entscheider rückzuverlagern (Internalisierung), diesem aber im Übrigen die Ressourcenverfügung zu überlassen, nachdem Kosten und Nutzen entsprechend den tatsächlichen volkswirtschaftlichen Wertkonsequenzen seines Handelns korrigiert wurden. „Technisch“ kann dies über sehr unterschiedliche Hebel geschehen („Instrumente“), seien es Abgaben, „Zertifikate“, Ordnungsrecht oder Haftungsregelungen.

Bei diesem Versuch können freilich *Zielkonflikte* auftreten, z. B. hinsichtlich der personellen Verteilung, der regionalen Auswirkungen oder in Bezug auf andere Politikfelder (z. B. Agrarpolitik, Energiepolitik, Industriepolitik u. a. m.).

Ressourcenentscheidern die vollen gesellschaftlichen Kosten ihres Handelns „zuzumuten“ und es ihnen zu versagen, Teile davon auf Dritte, die Allgemeinheit oder zukünftige Generationen zu verschieben, während sie selbst die Nutzen ziehen, erscheint zwar im vorgenannten Sinne allokativ vernünftig (nicht zuletzt ökologisch vorteilhaft) und wohl auch gerecht. Dennoch stößt diese Korrektur auf Widerstände derjenigen, die sich mit diese Kosten, die sie selbst verursachen wollen, auch tatsächlich konfrontiert sehen. Handelt es sich um finanzielle Äquivalente von realen Kosten (z. B. Klimawandel), so äußert sich dies in Zahlerwiderständen. Es ist daher als „polit-ökonomische Hauptsatz der Dekarbonisierung“ bezeichnet worden, dass es „[...] eine nahezu vollständige Dekarbonisierung ökonomischer Prozesse, die ausschließlich über die Zuweisung individueller Lasten an Emittenten, d. h.

durch Kaufkraftabschöpfung nach dem Programm der Internalisierung organisiert wird, [...] politisch wohl niemals geben [wird]. Umweltpolitik ausschließlich über Lastenzuweisung an politisch einflussreiche Emittentengruppen ins Werk zu setzen, wie dies Steuern oder Zertifikate tun, gehört zu den großen Illusionen ökonomisch rationaler Klimapolitik.“¹⁰ Dies ändert nichts an der Richtigkeit dieses Ansatzes, zwingt aber rechtspolitisch nochmals zu „zweitbesten“ Lösungen des Finanzierens.

2. Grundformen von Finanzierungsverantwortung

Vor dem Hintergrund der bisherigen Überlegungen lassen sich drei mit Finanzierung assoziierte Dimensionen unterscheiden:

- die Handlungsverantwortung,
- die Kostentragungsverantwortung,
- die konkrete Mittelausstattung (Fiskalität).

Je nach Kombination dieser Dimensionen lassen sich Grundformen von Finanzierungsverantwortung unterscheiden. Dadurch ergeben sich aufschlussreiche Fallunterscheidungen danach, ob ein Konnex aus Handlungs- und Finanzierungsverantwortung besteht oder ob beide Verantwortungen getrennt zugewiesen werden. Zudem ist von Bedeutung ob die Finanzierungsverantwortung der öffentlichen Hand zufällt oder den Privaten (Tabelle 1).

Finanzier und Maßnahmenträger können demnach identisch sein, sei es im Bereich der öffentlichen Hand (z. B. Klimaschutz aus öffentlichen Haushalten) oder bei Privaten (z. B. ordnungsrechtliche Handlungspflichten mit Eigenfinanzierung). In diesem Fall handeln private oder staatliche Instanzen *und* tragen *uno actu* die Maßnahmen-Kosten. Finanzier und Maßnahmenträger können aber auch getrennt werden, sei es nach dem Modell „Agency“, d. h. der A finanziert den B, damit dieser handle (Kompensationszahlungen von Trinkwasserversorgern an Landwirte, Staat subventioniert Klimaschutzmaßnahmen), oder nach dem Modell „Ausgleich“, d. h. A finanziert B, damit Lasten gemindert werden (Klimageld) – siehe dazu auch die zusammenfassende Fallunterscheidungen in Tabelle 1.

Es liegt auf der Hand, dass sich aus den jeweiligen Konstellationen unter recht allgemeinen Bedingungen Vorhersagen über Vor- und Nachteile ableiten lassen, die Gegenstand einer ökonomischen Analyse sind. Betrachten wir unter diesem Gesichtspunkt – ohne jeden Anspruch auf Vollständigkeit – einige prominente und politisch populäre Finanzierungsvehikel, die aus diesem Blickwinkel systematische Defizite aufweisen (nachfolgend III.3.).

¹⁰ Gawel, ifo-Schnelldienst 2017, Heft 1, 8, 9.

Tabelle 1: Grundformen der Finanzierungsverantwortung

Koinzidenz von Finanzierungs- und Handlungsverantwortung	Konnex	Separation
Lasttragung		
Öffentliche Hand (Gemeinlast)	Umweltschutzmaß- nahmen aus öff. Haushalt	Subventionen
Private	Lenkungsabgabe; „Umweltzertifikate“; Ordnungsrecht	Finanzierungsabgabe; Kompensationszahlungen von Trinkwasser- versorgern

3. Ökonomisch „defiziente“ Finanzierungen

Selbstredend besitzen alle denkbaren Instrumentierungen – insbesondere aus institutionenökonomischer Sicht – Schwachstellen. Jedoch erscheint es aufschlussreich, einmal diejenigen Finanzierungsvehikel zu betrachten, die im politischen Prozess besondere Popularität besitzen, weil sie weniger Zahler-Widerstand verursachen und politischen Entscheidungsträgern mehr Zustimmung versprechen (politischer Bias). Hierzu zählen die Gemeinlast allgemein (a)), Kaufkraftzuführungen speziell durch Subventionen (b)) und „freiwillige Maßnahmen“ (c)).

a) Die Gemeinlast

Im Zuge des Gemeinlastprinzips kommt die Gemeinschaft der Steuerzahler *ohne Ansehen von Vorteil oder Verantwortlichkeit* für die Finanzierung des Umweltschutzes auf, und zwar nach Maßgabe ihrer individuellen Leistungsfähigkeit. Anreize zur Verhaltensänderung im Umgang mit knappen (Umwelt-) Ressourcen gehen davon gerade nicht aus. Im Gegenteil: Der Staat muss vielfach gegen ein unverändertes „Weiter so“ im Ressourcenumgang anfinanzieren, was nicht nur zu politischen Widersprüchen, sondern auch zu potenzieller finanzieller Überforderung und Ineffektivierung des Umweltschutzes beiträgt, wenn nicht auch gleichzeitig die falschen Anreize zur Umweltbelastung beseitigt werden (z. B. umwelt- und klimaschädliche Subventionen). So fehlt es mithin an Verhaltensanreizen, an Kosteneffizienz und auch an Innovationsimpulsen, die den Umweltschutz langfristig befördern könnten.

Die Gemeinlast erweist sich so aber nicht nur als ineffizient, sondern auch insoweit als ungerecht, als eben gerade kein Vorteilsausgleich und keine Verursacherverantwortung organisiert werden. Zudem kann die Verteilungsfrage

als solche nicht umgangen werden (Fiskal-Illusion): Denn selbstverständlich hat die Finanzierung aus öffentlichen Haushalten ebenfalls Verteilungsimplicationen, die eben nur nicht transparent zu Tage liegen – was aber politisch gerade als nützlich angesehen werden kann.

Ironischerweise stößt der Zugriff auf die doch geradezu maximal erscheinende fiskalische Potenz des Steuerstaates auch auf schlichte Fiskalgrenzen.

- (1) *Konkurrenz der staatlichen Ausgabenzwecke*: Müssen Umweltschutzelange aus öffentlichen Haushalten bestritten werden, so treten diese in die Konkurrenz sämtlicher staatlichen Ausgabe-Zwecke ein und treffen auf harte Verfügbarkeitsgrenzen knapper Mittel in einem solchen Konkurrenzzusammenhang. Dies kann gerade zu einer sachwidrigen Beschränkung der Finanzierungsmöglichkeiten führen, weil nicht die sachlichen Ausgabennotwendigkeiten (z. B. zur Finanzierung von Maßnahmen nach WRRL), sondern die aktuelle politische Verfügbarkeit zusätzlicher Mittel das Volumen der Aufgabenerfüllung bestimmt.
- (2) *Strukturelle Begrenzungen des Steuerstaates*: Ironischerweise hat ausgerechnet der von „Finanzier-Interessen“ abgelöste und „unbefangen“ disponierende Steuerstaat¹¹, der sich vermeintlich bequem, weil „voraussetzungslos“ finanzieren kann, erhebliche Schwierigkeiten zu einer auskömmlichen Finanzierung.¹² Das zunehmende Unvermögen des Steuerstaates zur schlichten Finanzierung dringender Ausgabenbedarfe (Bildung, Verteidigung, Soziales, Digitalisierung, Transformation usw.) resultiert strukturell auch daher, dass er durch die Entkopplung der Ausgaben von den zu ihrer Finanzierung nötigen Einnahmen systemisch stets mehr Ausgabenwünsche nährt, als er sich zu deren Befriedigung Einnahmen zu verschaffen vermag. Der von „Finanzier-Interessen“ abgekoppelte Steuerstaat sieht sich stattdessen plötzlich gefangen zwischen Finanzier-Unlust der Steuerzahler (warum fremde Zwecke finanzieren?) und gleichzeitig ungebremsen Ausgabenwünschen, die mangels unmittelbarer Finanzierungsverantwortung an den Staat von allen Seiten hergetragen werden. Ausgerechnet der Steuerstaat stößt so indirekt über Steuerwiderstand und Verschuldungsgrenzen an ein Ende seiner fiskalischen Möglichkeiten.

Trotz all dieser Probleme stellt die Gemeinlast unverändert das politische Gravitationszentrum zur Bewältigung von Zahlerwiderständen aller Art dar – und zwar mit dem ultimativen Fluchtpunkt der öffentlichen Schuld, die politischen Entscheidern sogar noch Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen erspart. Es verwundert daher nicht, dass die rechtspolitische Diskussion

¹¹ *Birk/Eckhoff*, in: Sacksofsky/Wieland, Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, 2000, 54, 65.

¹² Dazu *Garwel*, Die Verwaltung 2014, 467, 477.

in nahezu jedem Umweltschutzfeld auch intensiv um Gemeinlastfragen kreist – sei es die Energiewende oder die Mikroschadstoffpolitik (zu diesen Anwendungsbereichen siehe unten IV).

- Natürlich gibt es auch sachgerechte Fälle der Gemeinlast. Dies gilt etwa
- für Fälle untergegangener Verantwortungszusammenhänge (Altlasten),
 - für direkte Verantwortungsbereiche der öffentlichen Hand (etwa für die Folgenbewältigung staatlichen Wasserbaus in der Vergangenheit)
 - sowie zur gezielten und sachgerechten Schonung bestimmter Verursacher (Verteilungsmotiv).

Um die Gemeinlast über diese sachgerechten Anwendungsfälle hinaus auch aus Partikularinteresse der Verschonung ins Spiel zu bringen, erfreut sich das *Narrativ von der „gesamtgesellschaftlichen Aufgabe“* zunehmender, ja geradezu inflationärer Beliebtheit. Das Argument zielt darauf ab, wegen der Nutznießung der Allgemeinheit bei Lösung des Umweltproblems („kommt allen zugute“) auch deren Handlungs- und/oder Kostenverantwortung zu fordern. Alternativ wird dies auch mit dem Argument der „Vielen“ bei der Verursachung begründet. Aus guten Gründen wird Umweltschutz aber im Regelfalle nicht so, sondern nach Verursacherverantwortung organisiert. Dass nämlich beseitigte Umweltschäden allen zugutekommen, ist immer so (öffentliches Gut!), ändert aber nichts an der Verursacherverantwortung derjenigen, deren Handeln die Probleme verursacht haben. Und hier sollten die *cheapest cost avoider* sinnvollerweise vorangehen. Die Tatsache, dass „irgendwie alle“ zu Mikroschadstoffen beitragen (dazu unten IV. 2) und „irgendwie alle“ vom Klimaschutz der Energiewende profitieren bzw. dazu beitragen müssen (dazu IV. 1), spricht noch lange nicht für eine allgemeine Steuerfinanzierung, bei der im Übrigen auch niemand Anreize hätte, sein Verhalten zu überdenken, was aber zur nachhaltigen Lösung der vorgenannten Aufgaben essenziell ist. Hier wird deutlich, dass das *Narrativ von der „gesamtgesellschaftlichen Aufgabe“* vor allem eine Arenenverschiebung im Diskurs zugunsten des Gemeinlastprinzips vorbereitet und so gruppenbezogene Verschonungsinteressen bedient. In den Fallstudien des Abschnittes IV. wird exemplarisch herausgearbeitet, dass das bloße Anknüpfen an eine „Vielzahl“ ökonomisch keine überzeugende Begründung für Gemeinlast darstellt und den Vorteils- oder Verantwortungszusammenhang im Ressourcenumgang nicht aufhebt.

b) Subventionen

Ebenfalls politisch populär als Finanzierungsinstrument des Umweltschutzes sind Subventionen. Sie führen zum Zwecke der Verhaltenssteuerung entweder zweckgebundene Finanzmittel zu (Finanzhilfen) oder gewähren zweckbezogene Steuervergünstigungen. Als „negative Steuer“ besitzen Subventio-

Sachregister

- Äquivalenzprinzip 4, 18, 20f.
Allokation 2f., 14, 30, 33, 151
Artenschutz 133, 138, 141, 145, 148, 150
- Berichtspflichten 44, 49, 60f., 63, 66f.,
70, 75f., 121, 124f., 129f.
Berichtspflichtige Unternehmen 67, 69
Beschleunigungsgesetzgebung 77f.
Beteiligungsgesetz 80, 85, 92, 94, 96f.,
100f.
Beteiligungsmodelle 79, 93 ff., 99
– Bundesrechtliche Modelle 81 ff.
– Landesrechtliche Modelle 84 ff., 94
Biodiversität 35 f., 38 f., 41 f., 45 f., 49,
133 f., 140f., 146f., 151
- Cheapest cost avoider 2, 10, 28f., 32f.
- Do No Significant Harm Kriterium
(DNSH) 52f., 57, 59, 65f., 69f.
- Einkommenseffekt 11 f.
Einwegkunststoffrichtlinie 104, 107 ff.,
114, 117
Einwegkunststofffondsgesetz 108 ff.,
113 ff.
End-of-pipe-Reinigung 29
Entlastungspaket der Bundesregierung
15
equity-efficiency-trade-off 4
Ermöglichende Tätigkeiten 50, 54 ff.
Erneuerbare- Energien-Gesetz (EEG)
21, 77, 82 ff., 87 ff., 98
European Green Deal 47
- Finanzhilfen 10, 16, 41
Fiskal-Illusion 9, 24
Fonds der Gemeinsamen Agrarpolitik
(GAP) 38, 45
- Freifahrer-Position 27
- Gemeinlastfinanzierung 17, 22, 33
Gemeinlastprinzip 8 ff., 18 ff., 138, 140,
142
Gewerbsteuergesetz (GewStG) 81 ff.,
98
Green pharmacy 26
Grüne Tätigkeiten 50, 52, 70
Grüner Deal 35, 47f.
Gruppenhomogenität 19f., 23
Gruppennützigkeit 19, 22f., 113, 116f.
Güter mit positiven oder negativen
Externalitäten 6
- Herstellerverantwortung 27, 31, 103 ff.
– Begriffliches 104
– Rechtlicher Rahmen 105f.
Homogene Gruppe 19, 112, 114
- Innovationsbudget 124, 127f., 130
- Kläranlage 26 ff., 118
Klimaschutzkonzepte 125, 131
Kuratierte Freiwilligkeit 13
- Leistungsfähigkeitsprinzip 3f.
Lock-in-Effekte 50ff.
- Mainstreaming-Ansatz 37f., 41 f.
Mitnahmeeffekte 12, 123
- Naturschutzverwaltung 137, 140, 142 f.
Negativkriterium 52 ff., 71 f.
Nicht-berichtspflichtige Unternehmen
67 ff.
Nicht-grüne Unternehmen 69f.
Nudging 57, 96

- Ökologisch nachhaltige Wirtschafts-
tätigkeiten 48 f., 56, 58 f., 61, 65 f., 75 f.
- Ökonomisches Ideal 5
- Ökosystemleistungen 40, 136 f.
- Positivkriterium 50 ff., 54 f., 71
- Prinzip der Vermeidung 40
- Produktverantwortung 106 f., 110,
116 f.
- Prüfverfahren 122 f.
- Rio-Marker 39
- Sonderabgaben 88, 98 f., 109, 111 f., 116
- Sonderabgabenfinanzierung 19
- Steuervergünstigungen 10 ff.
- Steuerfinanzierung 10, 32
- Steuerungselemente der TaxVO 49, 66,
68
- Substitutionseffekt 11
- Subventionen 8, 10 f., 12 f., 33
- Transparenzverpflichtungen 49, 57 ff.
- Taxonomie 36, 47, 55, 61 f., 65 ff., 75 f.,
127
- Taxonomiefähigkeit 58, 61 ff., 68 f., 75
- Taxonomiekonform 58, 61 ff., 69 f.
- Taxonomy Compass 63 f.
- Übergangstätigkeiten 50 ff., 55, 57, 59,
61, 74 f.
- Übertreiben von privaten Kosten 12
- Umwälzung Finanzierungsbelastung
4 f., 17
- Verantwortungszusammenhang 10,
19 f., 23
- Verhaltensattentismus 12
- Verschonung 10 ff.
- Verursacherprinzip 16, 21 f., 24, 28 f.,
34, 104, 106, 118, 138, 142 f.
- Vorsorgeprinzip 25 f., 55, 72, 74, 139,
148
- Zerlegungsmaßstab der Arbeitslöhne
81 f., 91