

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 Lübke-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 Seminaren 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 Dornick. 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 Umwelt- abgaben	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 Berufsausbildungs- abgabe	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 Finanz- verfassung	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 Benutzungs- gebühren	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 Bundes- verfassungsgerichts	115
c) Bewertung	117
III. Neue Entwicklungen – das Beispiel der Wasserentnahme- abgaben	118
1. Der Sachverhalt	118
2. Die Entscheidung	122
3. Rezeption und Konsequenzen	123
3. Teil: Restriktion nicht-steuerlicher Abgaben durch das Steuer- staatsprinzip	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 Bundes- republik	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. Kirchmer*, 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
LPfIG	Landschaftspflegegesetz
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LT-Drucks.	Landtagsdrucksache
LWaG	Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern
LWG	Landeswassergesetz
Maunz/Dürig v. Münch/ Kunig	Grundgesetz. Loseblatt-Kommentar (siehe Literaturverzeichnis)
M-V	Grundgesetzkommentar (siehe Literaturverzeichnis) 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 ein¹. 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 genommen². Eines der seit langem in den Blick genommenen Instrumente zur Anlastung der Kosten für die Umweltnutzung sind Umweltabgaben³. 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 aufgenommen⁴. 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.

desregierung⁵. Ein Anfang wurde im März 1999 mit dem Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform gemacht⁶.

Die Vorschläge, wie eine ökologische Reform des Abgabensystems aussehen könnte, sind zahlreich. Dabei lassen sich zwei Grundlinien unterscheiden⁷. 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 Abgaben⁸. 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 CO₂-/Energiesteuer, häufig verbunden mit dem Ansinnen, aus dem Aufkommen eine Entlastung des Faktors Arbeit – insbesondere im Hinblick auf die Beiträge zur Sozialversicherung – zu finanzieren⁹; auf diesen Weg setzt der Gesetzgeber auch beim bereits erwähnten, kürzlich beschlossenen Einstieg in die ökologische Steuerreform¹⁰.

Diese beiden grundsätzlich verschiedenen Alternativen des Umweltschutzes durch Abgaben finden eine – wenn auch nicht ganz deckungsgleiche¹¹ – 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 geringer¹². 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 Denken¹. 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 haben³. Insbesondere innerhalb der Neuen Institutionenökonomik entwickelten sich neue Herangehensweisen – auch an die Umweltproblematik⁴. Gemeinsam ist diesen der Versuch, ökonomische Analysen – etwa durch Einbeziehung von Transaktionskosten – realitätsnäher auszugestalten, reale Reibungsverluste zur Kenntnis zu nehmen und zu berücksichtigen⁵. Dies führt auch dazu, sich mit Bedingungen und Grenzen der Implementationschancen bestimmter Politiken zu beschäftigen⁶. 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 dar⁷. 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 Umweltproblems⁹. 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 Theorie¹⁰. 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 konkurriert¹¹. 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 rekurriert¹². 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 werden¹³. 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 erreichen¹⁴. 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 erleidet¹⁵. 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 auszugehen¹⁶. Je mehr der Einzelne von einem bestimmten Gut bereits zur Verfügung hat, desto weniger Nutzen gewinn 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 herauszufinden¹⁷.

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 rechtfertigen¹⁸.

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-effizient¹⁹. 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 Übernutzung²⁰.

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“ eingeführt²¹. 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 sein²². 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 dar²³. 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 zurück²⁴.

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, Umweltafgaben 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 Bauer²⁵. 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 Ernte einbußen 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 ist²⁶. 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 herstellen²⁷. 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 zuweist²⁹. 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 internalisieren³⁰.

Das Coase-Theorem gilt freilich nur unter sehr eingeschränkten Bedingungen³¹. Auf eine dieser Bedingungen hat Coase bereits selbst hingewiesen³². Er setzte in seinen Beispielen voraus, daß die Verhandlungen ohne Transaktionskosten durchgeführt werden könnten. Es darf also nichts kosten, den Vertrag auszuhandeln und zu erfüllen³³. 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 muß³⁴, 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 soll³⁵. Sonst könnten Individuen den Umstand, daß sie exklusive Informationen besitzen, strategisch ausnutzen³⁶.

Beide Voraussetzungen sind bei Umweltproblemen typischerweise nicht gegeben. In der Regel sind die Nutzenfunktionen nur den jeweiligen Beteiligten bekannt³⁷, 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 Verfügung³⁹. 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 zeigen⁴⁰. Öffentliche Güter sind durch zwei Merkmale gekennzeichnet⁴¹: (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: *Holznel*, 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.

Sachverzeichnis

- Abfallabgaben 45ff., 85
Abfallverbringungsabgabe 42ff.
Abgaben
– und Ordnungsrecht im Instrumentenvergleich 18ff.
– auf die Nutzung natürlicher Ressourcen *siehe* Umweltabgaben
Abgaben, nicht-steuerliche 51ff.
– Begriff 191ff.
– Begrenzung, qualitative 157ff.
– Begrenzung, quantitative 153ff.
– Erhebungskompetenz 139f., 179f.
– und Gefahren für den Bundesstaat 178ff.
– numerus clausus zulässiger Abgabetypen 52f.
– Restriktion durch Steuerstaatsprinzip 126ff.
– und allgemeiner Gleichheitssatz 190ff, 210ff.
– verfassungsrechtliche Anforderungen 122ff., 189ff.
siehe auch Abgabetypen, Beiträge, Gebühren, Sonderabgaben, Steuern
Abgabetypen 51ff., 72ff., 190ff.
Abwasserabgabe 34ff., 84
Absatzfonds 66f.
Abschöpfungsabgabe 69
Acid Rain Program 17
Allgemeinheit, Interesse der ~ *siehe* Gemeinwohl
Altölabgabe 31ff.
Annexkompetenz 234ff.
Äquivalenzprinzip 101f., 206
Arbeitsförderungsgesetz 70
Arbeitslosengeld 70
Auflagenpolitik *siehe* Ordnungsrecht
Auktionen *siehe* Zertifikate
Ausbildungsplatzförderungsgesetz 56f.
Ausgleichsabgaben 31, 47f., 63ff., 147, 149ff., 191, 237f.

Bedürfnisklausel (Art. 72 Abs. 2 GG) 165, 247
Beiträge 53f., 145 *siehe auch* Sozialversicherungsbeiträge

Belastungsgleichheit 83f., 114, 122, 181, 187ff., 215 *siehe auch* Gleichheitssatz
Benutzungsgebühren 91ff. *siehe auch* Umweltnutzungsgebühren
Benzinbleiabgabe 33f.
Berufsausbildungsabgabe 56ff., 61ff., 78f., 138f. *siehe auch* Sonderabgaben
Berufsfreiheit 217ff., 230
Besteuerung, konfiskatorische *siehe* Erdrosselungssteuer
Bewirtschaftungsordnung 125, 222f.
Bundesnaturschutzgesetz 47f.
Bundesstaat 165, 168ff., 231ff.
– Aufgabenverteilung und Finanzausstattung 175f.
– Gefahren für den ~ 178ff.
– Gesetzgebung, konkurrierende Bundeskompetenz 246ff.
– Rahmengesetzgebungskompetenz 253ff.
– Residualkompetenz der Länder 232f. *siehe auch* Finanzverfassung

CO₂ – Steuer 2, 8ff., 205f.
siehe auch Energieabgabe
Coase – Theorem 8ff., 45

Demokratie und Gemeinwohl 75
Dienstleistungsstaat, gebührenfinanzierter 138, 160f.
Dominialwirtschaft 131

Effekte, externe 8
– Internalisierung von ~ 13
– Internalisierung von ~ bei Altölabgabe 33, 35
Effektivität, ökologische 18, 21ff.
Effizienz, ökonomische 18, 19ff.
Eigentumsgarantie 218, 227ff.
– Härteklauseln 228f.
– Übergangsfrist 228f.
– und Vermögen 218, 228
Energieabgabe 204ff.
siehe auch CO₂ – Steuer
Erdrosselungssteuer 214
Erhebungskompetenz 232ff., 245ff.

- Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers 212ff., 226
- kommunale Verpackungssteuer 248f.
- Ertragshoheit 234, 237, 244f.
- bei Wasserentnahmeentgelten 44f., 119f.
- Existenzminimum 184
- Fehlbelegungsabgabe 69f.
- Feuerwehrrabgabe 70f., 147, 191
- Finanzausgleich *siehe* Länderfinanzausgleich
- Finanzierungsfunktion
 - bei Sonderabgaben 66
 - bei Steuern 157
 - bei Umweltnutzungsgebühren 215f.
- Finanzkraft 163, 182
- Finanzplanung 156
- Finanzverfassung 51ff., 81ff., 122f., 161ff.
 - als Folgeverfassung 174f.
 - Anforderungen aus der ~ an nicht-steuerliche Abgaben 122f., 189ff.
 - Bedeutung für den Bundesstaat 168ff.
 - und bundesstaatliche Aufgabenverteilung 174ff.
 - Begrenzungs- und Schutzfunktion 122
 - Justitiabilität 170f.
 - Konnexitätsgrundsatz 174
 - Offenheit der ~ 52, 68ff., 122, 189ff.
 - Ordnungsfunktion 58f., 121, 149ff., 168ff., 176
 - Statik und Dynamik der ~ 170ff.
 - und Steuerstaatsprinzip 161ff.
- First- best- Lösung 13
- Fiskalzwecke *siehe* Finanzierungsfunktion
- Föderalismus *siehe* Bundesstaat, *siehe auch* Finanzverfassung
- Förderabgabe, bergrechtliche 85, 95
- Fondswirtschaft 81, 83
- Fungibilität 157
- Game-theory *siehe* Spieltheorie
- Gebühren 88ff.
 - Arten 91ff.
 - Begriff *siehe* Gebührenbegriff
 - Zwecke 104ff.
 - Erhebungskompetenz *siehe* Gebührenerhebungskompetenz
 - Ertragszuständigkeit 244f.
 - Bemessungsprinzipien 97ff.
 - Leistungsproportionalität 102f.
 - und Äquivalenzprinzip 104
 - Kostenersatz 114ff.
 - Kostenprovokation 104, 191
 - Gegenleistungsfunktion 106f., 113f., 158f.
 - Vorteilsausgleich 104ff., 191
 - Konnex Kostenverursachung und Gebührenaufkommen 114ff., 191, 209f.
 - und Non-Affektationsprinzip 115
 - und Gleichheitssatz 191ff.
- siehe auch* Umweltnutzungsgebühren, Benutzungsgebühren, Verleihungsgebühren, Verwaltungsgebühren, Äquivalenzprinzip, Kostendeckungsprinzip
- Gebührenerhebungskompetenz
 - Sachkompetenz 232ff.
 - Annexkompetenz 236ff.
 - Verwaltungsverfahrenregelung 242f.
- Gebührenbegriff
 - Funktion 109ff.
 - Abgrenzung zur Steuer, formale 107ff.
 - Abgrenzung zur Steuer, materielle 111ff.
 - traditioneller 107ff.
 - finanzwissenschaftlicher 88f.
 - verwaltungsrechtlicher 90ff., 106
 - zweigliedriger 105f., 191
 - verfassungsrechtlicher 106ff.
 - Übernahme des einfachgesetzlichen ~ in das Verfassungsrecht 109
- Gebührensteuer 113
- Gefangenendilemma 11f.
- Gemeingebrauch 222f.
- Gemeinwohl 74f.
- Gesetzgebungszuständigkeit *siehe* Kompetenzen
- Gleichheit und Homogenität 78
- siehe auch* Belastungsgleichheit, Gleichheitssatz
- Gleichheitssatz, allgemeiner 59, 72, 79f., 114f., 117, 187, 190ff., 206f., 210ff., 225
 - Stand der Dogmatik 210ff.
 - Kontrolldichte 211f.
 - und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers 212f.
 - evidente Sachnähe 79f.
 - Willkürverbot 211
 - Sachbereichsbezogenheit 214
 - spezifische Ausprägung im Steuerrecht 59f.
 - und Energiesteuer 206f.
- siehe auch* Belastungsgleichheit
- Goldscheid, Rudolf 129, 133ff.
- Grundrecht auf Umweltnutzung 216ff.
- Grundrechte
 - Freiheitsrechte 226ff.
 - Teilhaberechte 217ff.
 - Verflechtung mit Kompetenznormen 59
- siehe auch* Handlungsfreiheit; Gleichheitssatz; Berufsfreiheit; Eigentumsgarantie
- Gruppenhomogenität und Europäische Gemeinschaft 67
- Gruppennützigkeit 60f., 66, 81ff.
 - finanzverfassungsrechtliche Probleme 81ff.

- Flucht aus dem Haushalt 81f.
- Schutzfunktion 82f.
- Unbestimmtheit 82
- Gruppenverantwortung 79f. *siehe auch* Sonderabgaben
- Güter, öffentliche 10f.

- Handlungsfreiheit, allgemeine 150, 213f., 216f.
- Haushaltsflucht 81f.
- Haushaltsplan 59f., 68, 122
- Homogenität 60, 66, 77ff.
 - Aussagekraft 78
 - und Gleichheit 78*siehe auch* Sonderabgaben
- Hot spots 16, 24

- Individualschutz 58ff., 80, 83, 99f., 165, 167
 - bei Sonderabgaben 58ff., 80, 83
 - und Kostendeckungsprinzip 99f.
- Instrumenten-Mix 25
- Investitionshilfeabgabe 65f., 139, 142, 150f.

- Kohlepennig 67f.
- Kommunalabgabengesetz, Preußisches 91, 92
- Kommunalabgaberecht 91ff., 105
 - siehe auch* Gebührenbegriff, Gebühren
- Kompetenzen
 - Angebotscharakter 166
 - grundrechtssichernde Funktion 59, 167f.
 - kraft Sachzusammenhangs 234ff.
 - verschiedener Klassen 166f.*siehe auch* Annexkompetenz, Sachkompetenzen, Steuerkompetenzen, Gebührenerhebungskompetenz
- Konjunkturzuschlag 143
- Konnexitätsgrundsatz 174
- Konsum von Umweltgütern 6ff.
- Konzessionsabgabe 95
- Kooperationsprinzip 252
- Kosten, Begriff der 99f.
- Kosten, externe *siehe* Effekte, externe
- Kostendeckungsprinzip 98ff., 104, 114ff., 159
- Kosteneffizienz 19ff.
- Künstlersozialversicherungsabgabe 68f.

- Länderfinanzausgleich 162ff., 173f., 81f.
- Lastengleichheit *siehe* Gleichheit, Belastungsgleichheit
- Leistung und Gegenleistung 114ff., 209
 - kausale Verknüpfung 209
 - gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum 212ff.
 - gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum, evidentes Mißverhältnis als Schranke 226
- Leistung, staatliche
 - Duldung als ~ 201f.
 - individuell zurechenbare 197f., 207f.
 - Umweltgüter als ~ 198ff.
 - Unterlassen als ~ 199
 - Wert 225f.
- Leistungsfähigkeit 214, 225
 - des umweltrechtlichen Regelungskonzepts 26ff.
- Leistungsproportionalität 102f.
 - siehe auch* Leistung und Gegenleistung
- Lenkungswirkung *siehe* Umweltökonomie; Umweltabgaben
- Lizenzentgelt 46f., 95
- Luftschadstoffe, Abgabe auf ~ *siehe* Energieabgabe

- Markt als Lösungsfaktor von Umweltproblemen 13
- Marktwirtschaftliche Instrumente, Einsatz von ~ 28
 - siehe auch* Umweltökonomie, Umweltabgaben, Zertifikate
- Mediation 10
- Milch- und Fettgesetz, Abgabe nach dem ~ 143, 147
- Modellanalyse, ökonomische 6ff.

- Naturschutzausgleichsabgabe 47f.
- Non-Affektations-Prinzip 81ff.
 - und Gebühren 115*siehe auch* Zweckbindung
- Normwiderspruch 251

- Ordnungsfunktion der Finanzverfassung *siehe dort*
- Ordnungsrecht 18ff.
 - Auflagenpolitik 21ff.
 - und Stand der Technik 18, 22
 - als umweltpolitisches Instrument 18ff.
 - Vollzugsdefizit 21f., 27
- Ozonsmog als spieltheoretisches Problem 12

- Pareto – Effizienz 7f.
- Pigou – Abgabe 14f.
- Property – rights – Ansatz 8

- Rationalität, ökonomische Ansprüche an ~ 24
- Rechtsstaatsprinzip 183ff., 244
- RECLAIM – Program 17
- Regalien 131, 137
- Ressourcen, natürliche
 - Güter der Allgemeinheit 123

- knappes Gut 6ff., 221ff.
- als öffentliche Sachen 203f.
- Nutzung und grundrechtliche Freiheit 216ff.
- Nutzung als Teilhabe 217ff.
- Nutzung als Sondervorteil 216ff.
- Verfügungsbefugnis des Staates 204f.
- Ressourcennutzungsgebühr *siehe* Umwelt-nutzungsgebühren
- Rückstellungsfonds 32

- Sachen, öffentliche 96, 203f.
- Sachkompetenzen 161ff., 231f. *siehe auch* Steuerkompetenzen
- Sachnähe 60, 66, 79f.
 - und allgemeiner Gleichheitssatz 79f.
- Schumpeter, Joseph A. 129f., 133ff.
- Schwerbehindertenabgabe 63ff., 191
- Second-best-Lösung 14
- Sonderabfallabgaben 55ff.
 - Entwicklung 56ff., 149ff.
 - Rechtsprechung des BVerfG zu ~ 56ff.
 - Kriterien 55ff., 60ff., 73ff.
 - Modifikation der Kriterien 86f.
 - Abgrenzung zu Steuern 58ff., 73ff.
 - Begriffliche Unschärfe 61f., 82, 84ff.
 - Finanzierungsfunktion 66
 - und Lenkungsfunktion 76
 - und Ordnungsfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung 58 *siehe auch dort*
 - und Individualschutz der Abgabepflichtigen 58ff., 80, 83
 - Gruppenverantwortung 60, 79f.
 - und evidente Sachnähe 60, 66, 79f.
 - und Gruppennützigkeit 60f., 66, 80ff.
 - und Homogenität der Adressatengruppe 60, 67, 77f.
 - und Sachzweck 85
 - und Zweckbindung 61f.
 - und Evaluationspflicht 61
- siehe auch* Gruppennützigkeit, Berufsausbildungsabgabe, Fehlbelegungsabgabe, Schwerbehindertenabgabe, Sozialversicherungsbeiträge, Wasserentnahmeabgabe
- Sozialstaatsprinzip 183ff.
- Sozialversicherungsbeiträge 68f., 145, 236
- Spieltheorie 9, 11ff.
- Staat – Bürger – Beziehung 193
- Staatsaufgaben 1, 73ff., 160
- Stand der Technik *siehe* Ordnungsrecht
- Standard – Preis – Ansatz 15, 35, 48f.
- Steuern 51ff.
 - Begriff 108ff., 140f., 193
 - Abgrenzung zu nicht-steuerlichen Abgaben 110, 141f., 192ff.
 - Abgrenzung zu Sonderabgaben 73ff.
 - Abgrenzung zur Gebühr 107ff.
 - Finanzierungsfunktion 157
 - Gesetzgebungskompetenz 51ff., 164ff.
 - und Lenkung 141, 165, 193ff.
 - Wahlrecht zwischen Steuern und nicht-steuerlichen Abgabe 168
- Steuerkompetenzen und Sachkompetenzen 164ff.
- Steuerreform, ökologische 1f. *siehe auch* Umweltabgaben
- Steuerstaat 118ff.
 - Entstehung 130ff.
 - Grundgedanken 139ff.
 - Krise des ~ 133f.
 - Gegenüberstellung von Steuern und nicht-steuerlichen Abgaben 136, 153ff.
 - als Verfassungsvoraussetzung 187f.
 - tatsächliche Lage 154ff.
- siehe auch* Schumpeter; Goldscheid; Unternehmerstaat; Dienstleistungsstaat, gebührenfinanzierter
- Steuerstaatsprinzip 118, 122ff., 127ff.
 - Entwicklung 138ff.
 - Entdeckung 151f.
 - Inhalt 126ff., 153ff.
 - als Interpretationsprinzip 159f.
 - dogmatische Tauglichkeit 156f.
 - normative Verankerung 126ff., 161ff.
 - als normatives Prinzip 129ff.
 - Primat der Steuer 118, 162f.
 - Quantitative Begrenzung nicht-steuerlicher Abgaben als Ausfluß des ~ 153ff.
 - und gebührenfinanzierter Dienstleistungsstaat 138, 160f.
 - und Finanzverfassung 161ff.
 - und Rechtsstaatsprinzip 184ff.
 - und Sozialstaatsprinzip 183ff.
 - und staatliche Kernaufgaben 160f.
- Straßenbenutzungsgebühren 107, 109f.
- Straßengüterverkehrsteuer 234

- Transaktionskosten 9f.
- Trial – and – error – Verfahren, *siehe auch* Umweltökonomie 21
- Trittbrettfahrer 11
- Troncaufkommen 146

- Übermaßverbot, *siehe* Verhältnismäßigkeit
- Umsatzsteuer 171ff.
 - Aufkommen 171
 - Grundsätze der Verteilung 171f.
 - Neufestsetzung 173, 181f.
 - Verteilung, Staatspraxis 177f.
- Umweltabgaben
 - Forderung nach Einführung von ~ 1ff., 28ff.

- erste „echte“ 34
- auf Bundesebene 31ff.
- auf Landesebene 43ff.
- Anreizwirkung, dynamische 22f., 30
- Effizienz 19ff., 49f.
- in der Praxis 30ff.
- Lenkungsfunktion 21ff., 200ff., 237
- Lenkungswirkung 18ff., 46
- ökologische Treffsicherheit 21
- und Erdrosselungsabgabe 224, 227
- und umweltrechtliches Regelungskonzept 26ff.
- und Vorsorgeprinzip 30
- verwaltungsrechtliche Ausgestaltung 26ff.
- Sachbereichsspezifischer Einsatz 24f., 49
- siehe auch* Abfallabgabe, Altölabgabe, Abwasserabgabe, Benzinbleiabgabe, Wasserentnahmeabgabe, Naturschutzausgleichsabgabe, Gebührenerhebungscompetenz, Trial-and-error-Verfahren, Ordnungsrecht, Umweltnutzungsgebühren
- Umweltgesetzbuch 26
- Umweltgüter
 - als knappe Güter 6ff, 221
 - als öffentliche Güter 10ff., 225f.*siehe auch* Umweltökonomie
- Umweltnutzung *siehe* Ressourcen, natürliche
- Umweltnutzungsgebühren 196ff.
 - Abgrenzung zur Steuer 197ff.
 - Aufwandsersatzzweck 244f.
 - staatliche Leistung 196ff.
 - Vorteil durch Umweltnutzung 202ff., 216ff.
 - Gebührenarten 242ff.
 - Gesetzesgebungskompetenzen 231ff.
 - Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers 212ff., 226
 - Rechtfertigung von ~ 215ff.
 - Rechtmäßigkeitsanforderungen 197ff.
 - und allgemeiner Gleichheitssatz 210ff.
 - und Berufsfreiheit 230
 - und Eigentumsgarantie 228ff.*siehe auch* Erhebungskompetenz, Rahmengesetzgebung, Widerspruchsfreiheit
- Umweltökonomie 6ff.
 - Instrumentenvergleich 18ff.
 - neoklassischer Ansatz 6ff.
 - Neue Institutionenökonomie 5
 - und marktwirtschaftliche Instrumente 28*siehe auch* Güter, öffentliche
- Umweltproblematik aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht 6ff.
- Umweltrecht
 - Vollzugsdefizite im ~ 27*siehe auch* Ordnungsrecht, Verursacherprinzip, Vorsorgeprinzip
- Umweltressourcen *siehe* Ressourcen, natürliche
- Umweltschäden, monetäre Bewertung 14f. *siehe auch* Umweltökonomie
- Umweltschutzabgabe, *siehe* Umweltabgaben, Umweltnutzungsgebühren
- Untermaßverbot 168
- Unternehmerstaat 137
- Verbandslasten 53f., 157f.
- Verbot
 - präventives ~ 219ff.
 - repressives ~ 219
- Verbrauchssteuer 120, 204ff., 250
- Verhältnismäßigkeit
 - Äquivalenzprinzip 101f.
 - Gebührenrecht 113f.
- Verleihungsgebühren 95ff., 159 *siehe auch* Umweltnutzungsgebühren
- Vermeidungskosten 19f.
- Vermögen und Eigentumsgarantie 228
- Verpackungssteuer, kommunale 249f.
- Verursacherprinzip 1, 9, 29, 92, 104f., 114ff., 198f.
- Verwaltungsgebühren 91ff., 105, 117, 159
- Vollständigkeit des Haushaltsplans 59f., 122
- Vorsorgeprinzip 29
- Vorzugslasten 52
 - und Gleichheit 191*siehe auch* Abgaben, nicht-steuerliche; Gebühren; Beiträge
- Wahlrecht zwischen Steuern und nicht-steuerlichen Abgaben 168
- Wasserentnahmeabgabe 43ff., 84, 116, 118ff., 208
 - Streit um dogmatische Einordnung 120ff.
 - Ausgestaltung, tatsächliche 43ff.
 - Gesetzgebungskompetenz 119
 - Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur ~ 116, 122ff.
- Wasserentnahmeentgelte *siehe* Wasserentnahmeabgabe
- Wasserpfeinig *siehe* Wasserentnahmeabgabe
- Weinabgabe 147f.
- Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung 248ff.
- Zertifikate 13, 15ff.
- Zweckbindung 44, 46, 48, 62, 81, 115, 141, 157f., 193

Jus Publicum

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Alphabetisches Verzeichnis

- Axer, Peter*: Normsetzung der Exekutive in der Sozialversicherung. 2000. *Band 49*.
- Bauer, Hartmut*: Die Bundestreue. 1992. *Band 3*.
- Böhm, Monika*: Der Normmensch. 1996. *Band 16*.
- Bogdandy, Armin von*: Gubernative Rechtsetzung. 1999. *Band 48*.
- Brenner, Michael*: Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union. 1996. *Band 14*
- Burgi, Martin*: Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe. 1999. *Band 37*.
- Claasen, Claus Dieter*: Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1996. *Band 13*.
- Danwitz, Thomas von*: Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration. 1996. *Band 17*.
- Detterbeck, Steffen*: Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht. 1995. *Band 11*.
- Di Fabio, Udo*: Risikoentscheidungen im Rechtsstaat. 1994. *Band 8*.
- Enders, Christoph*: Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung. 1997. *Band 27*.
- Epping, Volker*: Die Außenwirtschaftsfreiheit. 1998. *Band 32*.
- Felix, Dagmar*: Einheit der Rechtsordnung. 1998. *Band 34*.
- Gröschner, Rolf*: Das Überwachungsrechtsverhältnis. 1992. *Band 4*.
- Gross, Thomas*: Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation. 1999. *Band 45*.
- Häde, Ulrich*: Finanzausgleich. 1996. *Band 19*.
- Heckmann, Dirk*: Geltungskraft und Geltungsverlust von Rechtsnormen. 1997. *Band 28*.
- Hermes, Georg*: Staatliche Infrastrukturverantwortung. 1998. *Band 29*.
- Holznapel, Bernd*: Rundfunkrecht in Europa. 1996. *Band 18*.
- Horn, Hans-Detlef*: Die grundrechtsunmittelbare Verwaltung. 1999. *Band 42*.
- Huber, Peter-Michael*: Konkurrenzschutz im Verwaltungsrecht. 1991. *Band 1*.
- Ibler, Martin*: Rechtspflegender Rechtsschutz im Verwaltungsrecht. 1999. *Band 43*.
- Jestaedt, Matthias*: Grundrechtsentfaltung im Gesetz. 1999. *Band 50*.
- Kadelbach, Stefan*: Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß. 1999. *Band 36*.
- Korioth, Stefan*: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. 1997. *Band 23*.
- Kluth, Winfried*: Funktionale Selbstverwaltung. 1997. *Band 26*.
- Lehner, Moris*: Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht. 1993. *Band 5*.
- Lücke, Jörg*: Vorläufige Staatsakte. 1991. *Band 2*.
- Manssen, Gerrit*: Privatrechtsgestaltung durch Hoheitsakt. 1994. *Band 9*.

- Masing, Johannes:* Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte. 1998. *Band 30.*
- Morgenthaler, Gerd:* Freiheit durch Gesetz. 1999. *Band 40.*
- Morlok, Martin:* Selbstverständnis als Rechtskriterium. 1993. *Band 6.*
- Oeter, Stefan:* Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. 1998. *Band 33.*
- Pauly, Walter:* Der Methodenwandel im deutschen Spätkonstitutionalismus. 1993. *Band 7.*
- Puhl, Thomas:* Budgetflucht und Haushaltsverfassung. 1996. *Band 15.*
- Reinhardt, Michael:* Konsistente Jurisdiktion. 1997. *Band 24.*
- Rossen, Helge:* Vollzug und Verhandlung. 1999. *Band 39.*
- Rozek, Jochen:* Die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung. 1998. *Band 31.*
- Sackofsky, Ute:* Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. 2000. *Band 53.*
- Schlette, Volker:* Die Verwaltung als Vertragspartner. 2000. *Band 51.*
- Schmidt-De Caluwe, Reimund:* Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers. 1999. *Band 38.*
- Schulte, Martin:* Schlichtes Verwaltungshandeln. 1995. *Band 12.*
- Sobota, Katharina:* Das Prinzip Rechtsstaat. 1997. *Band 22.*
- Sodan, Helge:* Freie Berufe als Leistungserbringer im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung. 1997. *Band 20.*
- Sommerrmann, Karl-Peter:* Staatsziele und Staatszielbestimmungen. 1997. *Band 25.*
- Trute, Hans-Heinrich:* Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung. 1994. *Band 10.*
- Uerpmann, Robert:* Das öffentliche Interesse. 1999. *Band 47.*
- Wall, Heinrich de:* Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Vorschriften im Verwaltungsrecht. 1999. *Band 46.*
- Wolff, Henrich Amadeus:* Ungeschriebenes Verfassungsrecht unter dem Grundgesetz. 2000. *Band 44.*
- Volkman, Uwe:* Solidarität - Programm und Prinzip der Verfassung. 1998. *Band 35.*
- Vofskuhle, Andreas:* Das Kompensationsprinzip. 1999. *Band 41.*
- Ziekow, Jan:* Über Freizügigkeit und Aufenthalt. 1997. *Band 21.*

*Einen Gesamtkatalog erhalten Sie gerne von
Mohr Siebeck, Postfach 2040, D-72010 Tübingen.
Aktuelle Informationen im Internet unter <http://www.mohr.de>*