

Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft

Band 101

Die Verwirklichung des Verursacherprinzips im Abfallrecht

Von

Walter Frenz



Duncker & Humblot · Berlin

WALTER FRENZ

**Die Verwirklichung des Verursacherprinzips
im Abfallrecht**

Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft

**Herausgegeben im Auftrag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster durch die Professoren**

Dr. Hans-Uwe Erichsen Dr. Helmut Kollhosser Dr. Jürgen Welp

Band 101

Die Verwirklichung des Verursacherprinzips im Abfallrecht

Von

Dr. Walter Frenz



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Frenz, Walter:

Die Verwirklichung des Verursacherprinzips im Abfallrecht /
von Walter Frenz. – Berlin : Duncker und Humblot, 1996

(Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft ; Bd. 101)

ISBN 3-428-08582-5

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-5383

ISBN 3-428-08582-5

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

"Gelber Sack", "Grüner Punkt", Duales System, Kreislaufwirtschaft, Produktverantwortung, Empfehlungen für Mehrwegverpackungen, Müllgebühren mit Vermeidungsanreiz, Ökosteuern auf Einwegverpackungen, kommunale Verpackungssteuer und Sondermüllabgabe - all dies sind Begriffe aus der aktuellen Diskussion im Abfallrecht, die sich auf das Verursacherprinzip zurückführen lassen. Dieses erscheint deshalb als zentrales Element dieses Rechtsgebiets. Daher soll das Verursacherprinzip im Abfallrecht systematisch in seinen einzelnen Umsetzungen untersucht werden.

Für das derzeit noch geltende Abfallrecht, die auf seiner Grundlage ergangene Verpackungsverordnung und das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz stehen die verschiedenen Verhaltensgebote an die Haushalte und die Wirtschaft sowie deren Substitutionsmöglichkeiten im Hinblick auf die Abfallvermeidung und -entsorgung in Deutschland im Vordergrund; sie erweisen die vielfältigen Umsetzungsformen des Verursacherprinzips. Den zweiten Schwerpunkt bildet eine nähere Darstellung der im Abfallrecht in Betracht kommenden Verhaltensanreize durch Abgabellösungen. Sie ist zugleich ein Beitrag zu Abgrenzung und Zulässigkeitsvoraussetzungen von (lenkenden) Gebühren, Beiträgen, Steuern und Sonderabgaben sowie zur Auslotung der Möglichkeiten einer ökologischen Steuerreform. Sowohl für die Verhaltensgebote als auch für Abgabellösungen werden die grundrechtlichen und gemeinschaftsrechtlichen Grenzen aufgezeigt.

Herrn Professor Dr. H.-U. Erichsen, Geschäftsführender Direktor des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, danke ich dafür, daß er mich als seinen Assistenten diese Studie neben der Institutsarbeit schreiben ließ. Den studentischen Hilfskräften des Instituts danke ich für das Ausleihen der Literatur und das Korrekturlesen. Frau Isabell Kersten danke ich für die engagierte und sachkundige Betreuung des Manuskripts am PC.

Den Herausgebern der "Münsterischen Beiträge zur Rechtswissenschaft", den Herren Professoren Dres. H.-U. Erichsen, H. Kollhosser und J. Welp, danke ich sehr für die Aufnahme der Studie in ihre Schriftenreihe.

Münster, im August 1995

Walter Frenz

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil Grundlagen

§ 1 Das Verursacherprinzip als rechtspolitisches Prinzip des Umweltrechts	13
A. Die Bedeutung des Verursacherprinzips für den Umweltschutz	13
B. Grundsätzliche Fragen der Umsetzung	15
I. Instrumentalistische Konzeption	15
II. Folgen für die Unterteilung der Verwirklichungsformen des Verursacherprinzips	19
III. Die wichtigsten Verwirklichungstypen	20
C. Ausscheidung des Zertifikatmodells für das Abfallrecht	21
I. Verwirklichungsalternativen	21
II. Abfallspezifische Hindernisse	22
D. Vergleich von ordnungsrechtlichen und Abgabenolösungen	24
I. Ökologische Wirksamkeit	25
II. Ökonomische Effizienz	28
III. Praktikabilität, Akzeptanz und politische Durchsetzbarkeit	30
IV. Fazit	30
E. Kombination	31
F. Folgen für die Untersuchung der Verwirklichung des Verursacherprinzips im Abfallrecht	32
§ 2 Von einem Recht der Abfallbeseitigung zu einem Recht der Kreislaufwirtschaft: die gewandelte Umsetzung des Verursacherprinzips	32
A. Das Abfallbeseitigungsgesetz von 1972 und seine Novellen	33
B. Das Abfallgesetz von 1986	35
C. Die Verpackungsverordnung	37
D. Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz von 1994	39
I. Grundsätzliche Zielsetzung	39
II. Verstärkung der Intensität der Verursacherverantwortung	41
III. Ausweitung der Reichweite der Verursacherverantwortung	42
IV. Offene Ausgestaltung	43
E. Die Herausbildung weiterer Handlungsformen	43

Zweiter Teil Ordnungsrechtliche Lösungen

§ 3 Verhaltensgebote nach dem Abfallgesetz	46
A. Bloße Überlassungspflicht	46

I.	Inhalt und Funktion	46
II.	Rechtfertigung von Grundrechtsbeeinträchtigungen	48
B.	Private Entsorgungsverantwortung als Ausnahme	49
	I. Entsorgungsverantwortung der Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen	49
	II. Ansätze zur privaten Entsorgungsverantwortung im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsregimes	49
	III. Sammlungen gem. § 1 Abs. 3 Nr. 6, 7 AbfG	50
	IV. Hauptanwendungsfall: Verordnungen gem. § 14 AbfG	52
C.	Verhaltenspflichten von Abfallentsorgern	54
D.	Bußgelder	54
§ 4 Verhaltenspflichten nach der Verpackungsverordnung		55
A.	Vermeidungspflichten	56
B.	Rücknahmepflichten	57
	I. Mit Verwertungspflicht	58
	II. Mit zusätzlicher Pfanderhebungspflicht	59
	III. Durchführung und Kostenlast bezüglich des Transports zur Rücknahmestelle	60
	1. Verkaufs- und Umverpackungen	60
	2. Transportverpackungen	60
	3. Geänderte Auslegung wegen § 24 Krw-/AbfG?	61
IV.	Ersatzsystem - die Rolle des Dualen Systems	62
V.	Vereinbarkeit mit den Grundrechten	64
	1. Grundrechte der Hersteller und Vertreiber von Verpackungen sowie des deren Pflichten substituierenden Ersatzunternehmens	64
	2. Grundrechte anderer Entsorgungsunternehmer	67
	3. Grundrechte der Endbesitzer von Verpackungen	68
§ 5 Verhaltens- und Vermeidungspflichten nach dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz		70
A.	Grundsätzliche private Entsorgungsverantwortung	70
	I. Die Parallelität der prinzipiellen privaten Entsorgungsverantwortung und der Erweiterung des Abfallbegriffs	70
	II. Herausnahme privater Haushaltungen	73
	1. Grundsätzliche Überlassungspflicht als Ansatz	73
	2. Weitestgehende Erhaltung privater Verantwortung: Subsidiarität der Überlassungspflicht aufgrund der bestehenden Einschränkungen	73
	3. Rückwirkungen auf den Inhalt der Überlassungspflicht	75
	III. Ausnahmen für private Unternehmen	76
	IV. Übertragungsmöglichkeiten öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger auf Private als Ausdruck des Verursacherprinzips?	77
	V. Fazit	80
B.	Vermeidungspflichten	80
C.	Verwertungspflichten	82
D.	Beseitigungspflichten	84
E.	Substitutionsmöglichkeiten	85
	I. Einschaltung Dritter	85

	Inhaltsverzeichnis	9
1. Beauftragung	85	
2. Pflichtenübertragung an Dritte	85	
II. Wahrnehmung von Aufgaben durch Verbände	87	
1. Bildung	87	
2. Beauftragung zur Pflichtenerfüllung	87	
3. Pflichtenübertragung	88	
III. Wahrnehmung von Aufgaben durch Einrichtungen der Selbstverwaltungskörperschaften der Wirtschaft	90	
1. Beauftragung zur Pflichtenerfüllung	90	
2. Pflichtenübertragung	90	
F. Produktverantwortung	91	
G. Überlassungspflichten	93	
H. Duldungspflichten	93	
J. Abfallwirtschaftskonzepte und Abfallbilanzen	95	
K. Einzelanordnungen gem. § 21 Krw-/AbfG	96	
L. Untersuchungspflichten	96	
M. Pflichten im Rahmen der Überwachung	97	
N. Verfassungsmäßigkeit der Vermeidungs-, Entsorgungs- und ihrer Hilfspflichten	99	
I. Vermeidungspflichten	99	
II. Entsorgungspflichten und ihre Hilfspflichten	100	
III. Rückwirkende Anknüpfung?	103	
O. Pflichten der Betreiber von Abfallbeseitigungsanlagen	104	
P. Bußgelder	105	
§ 6 Warnungen und Empfehlungen	106	
§ 7 Gemeinschaftsrechtliche Grenzen ordnungsrechtlicher Lösungen	108	
A. Art. 30 EGV	108	
I. Abfall als Ware	108	
II. Maßnahme gleicher Wirkung	109	
1. Teilweise Ausklammerung vertriebsbezogener Regelungen	109	
2. Folgen für abfallrechtliche Regelungen	110	
3. Ausklammerung aufgrund zwingender Erfordernisse des Umweltschutzes	110	
B. Art. 59 EGV	111	
C. Abfallrichtlinie und Abfallverbringungsverordnung	112	
D. Verpackungsrichtlinie	113	
<i>Dritter Teil</i>		
<i>Abgabellösungen</i>		
§ 8 Die Rechtfertigungsbedürftigkeit von Abgaben und die Funktion des Verursacherprinzips	115	
§ 9 Zahlungspflichten für staatliche Leistungen	116	
A. Kosten für Untersuchungsmaßnahmen	117	

B. Abfallgebühren	118
I. Kostenmäßige Ausprägung des Verursacherprinzips	118
II. Erhebungsberechtigte	119
III. Einwirkungen des Abfallrechts auf die Erhebung von Abfallgebühren	120
1. Abfallgesetz von 1986	121
2. Verpackungsverordnung und Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz	122
IV. Abgabenrechtliche Grenzen	125
1. Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip als verfassungsrechtlich fundierte Grundsätze	125
2. Ansatzfähigkeit nur der leistungsbezogenen Kosten	126
3. Bemessung im Abfallrecht nach Wahrscheinlichkeitsmaßstab	130
4. Gleichheit der Gebührenschuldner	131
V. Lenkende Gebühren	132
1. Kompetentielle Grenzen	133
2. Finanzverfassungsrechtliche und grundrechtliche Grenzen	135
a) Die Möglichkeit einer Durchbrechung des Kostendeckungsprinzips	135
b) Rechtfertigungsbedürftigkeit durch den Lenkungszweck	137
c) Prüfung des Übermaßverbotes	138
d) Sozialstaatsprinzip	140
C. Verleihungsgebühren	140
D. Umweltnutzungsgebühren	143
E. Beiträge, insbesondere Verbandsbeitrag	145
§ 10 Abgaben ohne Gegenleistung	146
A. "Ökosteuern"	146
B. Steuern	147
I. Konsum- statt Kapitalorientierung des Steuersystems	147
II. Rechtmäßigkeit voraussetzungen	150
1. Numerus clausus der Steuerarten?	150
a) Folgen eines Typenzwangs	150
aa) Gemeinschaftsrechtliche Bedenken	151
bb) Erhebungstechnische Grenzen	151
cc) Begrenzte ökologische Effektivität	153
dd) Vorteile	154
b) Beschränkung des Steuerzugriffs auf eigentumsrelevante Vorgänge aus Art. 14 Abs. 1, 3 Abs. 1 GG?	155
c) Gebot der Konzeption des Steuerstaates?	156
d) Die Vorgabe des Art. 20 a GG	159
e) Entstehungsgeschichte	160
f) Wortlaut und systematische Stellung	161
g) Folgen für "Abfallsteuern"	163
2. Notwendigkeit einer Sachregelungskompetenz bei sämtlichen außerfiskalischen Zwecken	163
a) Das Verhältnis von Art. 70 ff. GG und Art. 105 GG	163
b) Erweiterter Steuerbegriff	165
c) Abgrenzung im einzelnen	166
d) Folgen für umweltbezogene Steuern	167
3. Steuerverteilungsrechtliche Grenzen	169

Inhaltsverzeichnis	11
4. Rechtsstaatliche Grenzen	169
5. Vereinbarkeit mit den Grundrechten, insbesondere Verhältnismäßigkeitsprüfung	169
6. Sozialstaatliche Grenzen	171
III. Die Verpackungssteuer als Beispiel für die Zulässigkeit verschiedener Anreize in einem Bereich und für die kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten	172
1. Vereinbarkeit mit Art. 105 Abs. 2 a GG	173
a) Örtlichkeit	173
b) Gleichartigkeit mit bundesgesetzlicher Steuer	175
2. Beeinträchtigung der Wirkung der Verpackungsverordnung	178
C. Sonderabgaben	181
I. Mögliche Bedeutung für die Verwirklichung des Verursacherprinzips im Abfallrecht	181
1. Folgen der Zubilligung eines Steuererfindungsrechts	181
2. Mögliche Sonderabgabentypen im Abfallsektor	182
II. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	185
1. Sachkompetenz	185
2. Finanzverfassungsrechtliche Anforderungen	185
a) Notwendige Abgrenzbarkeit zur Steuer	186
b) Schranken für Sonderabgaben der Länder und Kommunen	189
3. Grundrechtliche Schranken	190
III. Folgen für den Einsatz von Sonderabgaben im Abfallbereich	191
§ 11 Gemeinschaftsrechtliche Grenzen für Abgaben	194
A. Art. 99 EGV	194
B. Art. 95 EGV	195
C. Art. 92 EGV	196
Thesen	197
Literaturverzeichnis	209
Sachregister	229

Abkürzungen

BayAbfAIG	Bayerisches Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz
BayKostenG	Bayerisches Kostengesetz
bbg.	brandenburgisch
bbg. LAbfVG	Brandenburgisches Landesabfallvorschaltgesetz
DStJG	Veröffentlichungen der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft
DV	Die Verwaltung
EGV	Vertrag über die Europäische Gemeinschaft
EUV	Vertrag über die Europäische Union
F.A.Z.	Frankfurter Allgemeine Zeitung
GA	Generalanwalt (beim EuGH)
GemH	Der Gemeindehaushalt
hmb. AbfG	Hamburgisches Abfallwirtschaftsgesetz
hess. AbfG	Hessisches Abfallwirtschaftsgesetz
Krw-/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
LAbfG BW	Landesabfallgesetz Baden-Württemberg
LAbfG NW	Abfallgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
LAbfG Sachs.-Anh.	Abfallgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
LAbfWAG Rh.-Pf.	Landesabfallwirtschafts- und Abgabengesetz Rheinland-Pfalz
LAbfWG S.-H.	Landesabfallwirtschaftsgesetz Schleswig-Holstein
nds. AbfG	Niedersächsisches Abfallgesetz
M.-V.	Mecklenburg-Vorpommern
Pl.Prot.	Plenarprotokoll
saarl. AbfG	Saarländisches Abfallgesetz
Sachs.-Anh.	Sachsen-Anhalt
sächs. EGAB	Erstes Gesetz zur Abfallwirtschaft und zum Bodenschutz im Freistaat Sachsen
thür. AbfAG	Thüringer Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz
StGR	Städte- und Gemeinderat
StT	Der Städtetag
UPI	Umwelt- und Prognoseinstitut
VR	Verwaltungsrundschau

Die übrigen Abkürzungen sind aus dem Zusammenhang ersichtlich bzw. erklärt in Hildebert Kirchner, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. Aufl. 1993.

Erster Teil
Grundlagen

**§ 1 Das Verursacherprinzip als rechtspolitisches Prinzip
des Umweltrechts**

**A. Die Bedeutung des Verursacherprinzips
für den Umweltschutz**

Umwelteinwirkungen können zu großen Schäden führen. Gelangen aus einer Abfalldeponie Chemikalienreste in einen Fluß oder See, sterben dort Fische. Kommen sie in das Oberflächenwasser, werden Felder verseucht und damit landwirtschaftliche Betriebe in ihrer Produktion beeinträchtigt. Entstehen Bodenkontaminationen, müssen diese aufwendig festgestellt und wieder beseitigt werden. Gelangen Schadstoffe in das Grundwasser, wird die Trinkwasserversorgung tangiert¹. Bei der Verbrennung von Abfall entstehen Abgase, die die Luft verschmutzen und dadurch Krankheiten hervorrufen können, deren Heilung das öffentliche Krankenversicherungswesen belastet. Möglicherweise tragen diese Schadstoffe zum Waldsterben bei mit all seinen negativen Auswirkungen auf die Forstwirtschaft und die Erholungsmöglichkeiten der Bewohner einer Region².

In der freien Marktwirtschaft wird der Wirtschaftsprozeß maßgeblich über den Preis gesteuert. Werden Schäden und damit Kosten, die bestimmte Wirtschaftseinheiten verursachen, diesen nicht angelastet, werden sie diese in ihrer Kalkulation nicht berücksichtigen. Diese Auswirkungen von Umweltverschmutzungen bleiben im Kostenkalkül der verursachenden Wirtschaftssubjekte außer Betracht, obwohl sie das Produktions- und Konsumverhalten Dritter und Güter der Allgemeinheit nachteilig beeinflussen. Es sind mithin externe Effekte³. Die daraus resultierenden Kostenbelastungen Dritter und der Allgemeinheit sind externe Kosten. Das sind mithin die Kosten, die der Gesellschaft entstehen, ohne daß sie

¹ Zu den negativen Effekten der Abfallwirtschaft *Ebert*, Abfallwirtschaft, S. 20 ff.

² Dazu ausführlich *Ewers/Brabänder/Brechtele/Both/Hayessen/Jahn/Möhring/Moog/Nohl/Richter*, Methodische Probleme der monetären Bewertung eines komplexen Umweltschadens - das Beispiel des Waldsterbens in der Bundesrepublik Deutschland, passim.

³ Näher etwa *Weimann*, Umweltökonomik, S. 19 f.

im betrieblichen Rechnungswesen bzw. in der Wirtschaftsrechnung der privaten und öffentlichen Haushalte als Kosten auftauchen⁴. Dazu gehören etwa die Kosten, die zur Behebung der Schäden aufgewendet werden müssen, die eine Versenkung von Ölbohrinseln der Meeresfauna zufügt, wenn diese dem versenkenden Ölunternehmen nicht in Rechnung gestellt werden⁵.

In einer marktwirtschaftlichen Ordnung beeinflußt nur das, was in die Kostenkalkulation eingeht und damit im Preis berücksichtigt wird, das Verhalten der beteiligten Wirtschaftssubjekte. Damit die externen Kosten in der Kalkulation der einzelnen Wirtschaftssubjekte berücksichtigt werden und diese dadurch ihr Verhalten ändern, müssen sie internalisiert werden⁶. Sie dürfen daher nicht nur bezogen auf die Gesamtwirtschaft, also auf volkswirtschaftlicher Ebene anfallen, sondern müssen zu individuellen, mithin betriebswirtschaftlichen Kosten werden. Diese volkswirtschaftlichen Kosten oder sozialen Zusatzkosten müssen folglich den (potentiellen) Verursachern von Umweltschäden angelastet werden. Das Verursacherprinzip besteht also darin, "die Kosten zur Vermeidung, Beseitigung oder zum Ausgleich von Umweltbelastungen dem Verursacher" zuzurechnen⁷.

Eine solche Zurechnung kann sowohl durch eine direkte Kostenbelastung mit Abgaben als auch indirekt durch die Auferlegung von Verhaltenspflichten erfolgen, für deren Durchführung entstehenden Kosten dann die Belasteten selbst aufkommen müssen⁸. Die ursprüngliche Interpretation als reines Kostenzurechnungsprinzip unter Ausschluß ordnungsrechtlicher Lösungen⁹ erscheint daher nicht sinnvoll¹⁰. Entscheidend ist mithin, daß der Verursacher

⁴ *Wicke*, Umweltökonomie, S. 43.

⁵ Vgl. zur geplanten Versenkung der "Brent Spar" F.A.Z. vom 21.6.1995, S. 3, aber auch F.A.Z. vom 3.7.1995, S. 13.

⁶ Etwa *Hansmeyer/Schneider*, Umweltpolitik, S. 16.

⁷ BMI, Umweltbrief Nr. 1, S. 2; ähnlich bereits Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971, BT-Drucks. 6/2710, S. 6 (These 2), 10: "Jeder, der die Umwelt belastet oder sie schädigt, soll für die Kosten dieser Belastung oder Schädigung aufkommen." Ähnlich auch Umweltbericht der Bundesregierung von 1976, BT-Drucks. 7/5684, S. 8; Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1978, BT-Drucks. 8/1938, Tz.1692; aus der Lit. etwa *Baßeler/Heinrich/Koch*, Grundlagen und Probleme der Volkswirtschaft, S. 685 ff.

⁸ *Meßerschmidt*, Umweltabgaben, S. 87.

⁹ BMI, Umweltbrief Nr. 1, S. 2; Umweltbericht der Bundesregierung von 1976, BT-Drucks. 7/5684, S. 8 (Tz. 6); auch noch Umweltbericht 1990, BT-Drucks. 11/7168, S. 127. - Das steht allerdings im Widerspruch zu den zahlreichen auf das Verursacherprinzip gestützten Normwerken, die Handlungs- und Vermeidungsgebote enthalten, so auch die VerpackV und das Krw-/AbfG. - Aus der früheren Lit. insbes. *Bullinger*, Verursacherprinzip, S. 71 f. sowie weiterhin *Sendler*, JuS 1983, 255 (257); *Erbguth*, Rechtssystematische Grundfragen des Umweltrechts, S. 84.

¹⁰ Auch in der umweltökonomischen Literatur werden Auflagenlösungen selbstverständlich einbezogen (etwa *Gawel*, Umweltpolitik durch gemischten Instrumenteneinsatz, S. 26 ff.; *Weimann*, Umweltökonomik, S. 185 ff.; *Wicke*, Umweltökonomie, S. 129).

einer (potentiellen) Umweltbeeinträchtigung die Verantwortung für deren Vermeidung bzw. Beseitigung trägt¹¹. In dieser sowohl Auflagen- als auch Abgabenlösungen umschließenden Gestalt ist das Verursacherprinzip mittlerweile wegen der aufgezeigten bedeutsamen Funktion für den Umweltschutz neben dem Vorsorge- und dem Kooperationsprinzip als eines der drei rechtspolitischen Prinzipien des Umweltrechts fest anerkannt¹². Im Entwurf für ein Umweltgesetzbuch - Allgemeiner Teil¹³ - ist es als Grundsatz des Umweltschutzes in § 5 Abs. 1 aufgenommen: "Wer eine Umweltbeeinträchtigung, eine Umweltgefahr oder ein Umweltrisiko verursacht, ist dafür verantwortlich." Nur wenn "ein Verursacher oder ein sonstiger Verantwortlicher nicht vorhanden, nicht oder nicht rechtzeitig feststellbar oder seine Inanspruchnahme unbillig" ist, "so ist die Allgemeinheit verantwortlich" (§ 5 Abs. 2).

Neben die Begründung des Verursacherprinzips aus wirtschaftswissenschaftlichen Zusammenhängen tritt die Verbindung zu Gerechtigkeitsvorstellungen: Diese können erfordern, für Schädigungen an Gemeinschaftsgütern die Kosten den Verursachern anzulasten, damit nicht die Allgemeinheit der Steuerzahler dafür aufkommen muß¹⁴. Im Vordergrund steht aber der (umwelt-)ökonomische Hintergrund, wie neue Vorstöße zu seiner Umsetzung etwa im Rahmen einer ökologischen Steuerreform erweisen: Es soll die Umweltverschmutzung verringert werden, und die Frage der gerechten Verteilung der Steuerlast stellt sich als Grenze verursachergerechter Anlastung dar¹⁵, nicht als deren Grund.

B. Grundsätzliche Fragen der Umsetzung

I. Instrumentalistische Konzeption

Die Vorgänge, die zu Umweltschäden führen, sind jedoch vielfach schwer ermittelbar und immer noch nicht vollständig erforscht. So ist weiterhin unge-

¹¹ Kloepper, Umweltrecht, S. 84.

¹² Grundlegend Rehbinder, Probleme des Verursacherprinzips, bes. S. 36, 121; auch ders., in: Salzwedel, Grundzüge des Umweltrechts, S. 81 (96); Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1974, S. 157 (Tz. 571); J. Schmidt, AcP 175 (1975), 222 (224 f.); aus jüngerer Zeit etwa Breuer, in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, S. 433 (442); Hoppe/Beckmann, Umweltrecht, S. 83 f.; zur Entwicklung Meßerschmidt, Umweltabgaben als Rechtsproblem, S. 86 ff.; für eine verfassungsrechtliche Herleitbarkeit Wegmann, NuR 1988, 361 (368); krit. Ladeur, ZfU 1987, 1 (21); Adams, JZ 1989, 787 ff.; vgl. aber Kirchgässner, JZ 1990, 1042 ff.

¹³ Kloepper/Rehbinder/Schmidt-Aßmann/Kunig, Umweltgesetzbuch - Allgemeiner Teil, S. 40 mit Erläuterungen S. 145 ff.

¹⁴ Von Arnim, in: Hansmeyer, Staatsfinanzierung im Wandel, S. 725 (737); vgl. Spannowsky, DVBl. 1994, 560 (561 ff.).

¹⁵ Vgl. Kloepper, Umweltrecht, S. 86 sowie bereits ders., DÖV 1975, 593 ff.