

**Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen  
Analyse des Rechts**

---

**Band 20**

**Monetäre Sanktionen  
als Instrumente  
staatlichen Handelns**

**Ökonomik der Geldstrafen und ihre Funktion im  
umweltpolitisch motivierten Staatshaushalt**

**Von**

**Siegfried Gelbhaar**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**SIEGFRIED GELBHAAR**

**Monetäre Sanktionen als  
Instrumente staatlichen Handelns**

# **Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen Analyse des Rechts**

herausgegeben von

**Heinz Grosseckler, Münster · Bernhard Großfeld, Münster  
Klaus J. Hopt, München · Christian Kirchner, Hannover  
Dieter Rückle, Trier · Reinhard H. Schmidt, Frankfurt/Main**

**Band 20**

# **Monetäre Sanktionen als Instrumente staatlichen Handelns**

**Ökonomik der Geldstrafen und ihre Funktion im  
umweltpolitisch motivierten Staatshaushalt**

**Von**

**Siegfried Gelbhaar**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Gelbhaar, Siegfried:**

Monetäre Sanktionen als Instrumente staatlichen Handelns :  
Ökonomik der Geldstrafen und ihre Funktion im  
umweltpolitisch motivierten Staatshaushalt / von Siegfried  
Gelbhaar. – Berlin : Duncker und Humblot, 1994

(Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen Analyse des Rechts ;  
Bd. 20)

Zugl.: Trier, Univ., Diss., 1992

ISBN 3-428-08213-3

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1994 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-5065

ISBN 3-428-08213-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
gemäß der ANSI-Norm für Bibliotheken

*Meinem Bruder Reinhard*



## Geleitwort

Dem Deutschen Bundestag liegen gegenwärtig zwei noch unerledigte Entwürfe eines Strafrechtsänderungsgesetzes vor, welche zugleich jeweils als „Zweites Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalität“ titulierte sind (der Gesetzentwurf der Bundesregierung, BTag-Drucksache 12/192 vom 5. März 1991, und der Gesetzentwurf der SPD-Bundestags-Fraktion, BTag-Drucksache 12/376 vom 17. April 1991). Die darin vorgesehenen Gesetzesänderungen beruhen auf der Erkenntnis einer offenkundig wachsenden Umweltkriminalität: Jedenfalls berichtete das Umweltbundesamt zur Jahresmitte 1992, daß die Zahl der Umweldelikte deutlich steigt. Allein in den alten Bundesländern und in Berlin wurden danach im Jahr 1991 über 23.300 Fälle von Umweltkriminalität registriert. Vor diesem realen Hintergrund ist festzustellen, daß die umweltökonomische Literatur sich mit der Frage eines illoyalen Verhaltens der Wirtschaftssubjekte gegenüber bestehenden Umweltnormen bisher kaum beschäftigt hat. Diesbezügliche Analysen beruhen regelmäßig auf der impliziten Vorstellung, daß die staatlichen Regulierungen von den betroffenen Normadressaten gesetzestreu befolgt werden.

Mit diesen wenigen Anmerkungen kann der Analyserahmen der vorliegenden Untersuchung von S. Gelbhaar umrissen werden, welche im Wintersemester 1992/93 vom Fachbereich IV (Wirtschafts- und Sozialwissenschaften / Mathematik) der Universität Trier als Dissertation angenommen worden ist. Ziel der Arbeit ist es, „die zentralen Ergebnisse der ökonomischen Analyse des Ordnungswidrigkeiten- und Strafrechts zusammenzuführen und sie im Anschluß auf den Wirkungsbereich der Umweltpolitik anzuwenden.“ Damit soll „eine modifizierte und differenzierte Einschätzung der realpolitischen Anwendbarkeit von Strafregelungen im Instrumentarium der Umweltpolitik begründet werden“.

Zur Erfüllung dieser Aufgabe trägt der Verfasser seine Analyse in drei Kapiteln vor: Das *erste Kapitel* ist der theoretischen Aufarbeitung der „monetären Sanktion“ als Eingriffsinstrument zum Zwecke der Standortbestimmung staatlicher Lenkungsmechanismen gewidmet. Da sich die ökonomische Literatur – wie erwähnt – der Sanktion bisher kaum genähert hat, versucht Herr Gelbhaar, den Sanktionsbegriff vom Normenbegriff abzugrenzen, um danach die funktionalen Zusammenhänge von Norm und Sanktion zu verdeutlichen sowie in die Sprache der Ökonomie zu transferieren. Daran anschließend expliziert er, wie sich der Ökonom diesem stark juristisch vorgeprägten Gegenstand der – monetären – Sanktion nähern kann: Unter Hinzuziehung der Theorie der öffentlichen Güter und der externen Effekte, der ökonomischen Theorie der Politik sowie institutionenökonomischer



Argumente gelangt er zu einem in sich konsistenten Strukturmodell. Dazu rechnet zwangsläufig die Frage, welche im Mittelpunkt seiner modelltheoretischen Ableitungen in Anlehnung an G. S. Becker steht, ob und unter welchen Bedingungen die monetäre Sanktion als Eingriffsinstrument staatlicherseits lenkend wirksam werden kann. Die maßgeblichen Komponenten der Abschreckung (Strafhöhe, Sanktionswahrscheinlichkeit und Reaktionselastizität) werden entwickelt, beschrieben und bewertet. Dazu rechnet auch die Prüfung der Effektivitäts- und Effizienzvoraussetzungen, die bei der Implementierung dieses in der „zweiten Verteidigungslinie“ stehenden Instruments staatlicher Regulierung zu beachten sind und welche in den theoretisch vorgedachten Wirkungsverbund von Kriminal- und Finanzpolitik eingebracht werden.

Im *zweiten Kapitel* ist der Verfasser darum bemüht, dem Leser die tatsächliche Bedeutung „monetärer Sanktionen“ im Sinne einer empirischen Bestandsaufnahme nahezubringen. Zu diesem Zweck werden die geltenden monetären Bußgeld- und Strafbestimmungen beschreibend erfaßt, abgrenzend strukturiert und ökonomisch systematisiert. Ein Kennzeichen der monetären Sanktion als Lenkungsinstrument ist es – wie im ersten Kapitel schon umrissen – auch, daß bei ihrem Einsatz nahezu zwangsläufig Einnahmen entstehen (Finanzierungswirkung). Von daher ist es nur konsequent, wenn Herr Gelbhaar – zugleich eine Lücke in der finanzwissenschaftlichen Literatur schließend – nachfolgend erstmalig prüft, um was für eine Einnahmeart es sich bei der monetären Sanktion unter Zuhilfenahme des staatlichen Einnahmenrasters handelt. Zudem macht er deutlich, in welcher Weise die daraus resultierenden Einnahmen dann auch im Berichtswesen über das öffentliche Finanzgebaren auf der Einnahmenseite wie auch auf der Ausgabenseite (bei einer eventuellen Zweckbindung des Mittelaufkommens) zu lokalisieren sind. Dabei werden nicht zuletzt auch Querbezüge zum Finanzausgleich aufgezeigt und begründet. Erkennbar wird schließlich, daß die Exekutive weitergehende Informationspflichten über diesen Bereich ihrer Interventionspolitik zu erfüllen hat als das bisher der Fall ist.

Im *dritten Kapitel* prüft Herr Gelbhaar dann das Instrument der monetären Sanktion hinsichtlich seiner Einsetzbarkeit und Tauglichkeit im Bereich der Umweltschutzpolitik. Zu diesem Zweck stationiert er die monetäre Sanktion im Gefüge des gegebenen Instrumentensets der Umweltpolitik. Dabei wird die übergreifende Bedeutung der monetären Sanktion aufgrund seiner instrumentellen Ubiquität herausgearbeitet und betont. Insoweit wird die wissenschaftliche und die politische Diskussion über den Einsatz umweltpolitischer Instrumente zweifellos um eine zentrale Komponente erweitert. Damit wird zugleich erkennbar, welche Wirkung von diesem Instrument ausgehen kann, wenn es denn auf der Grundlage ökonomischer Kriterien und Maßstäbe zielbezogen ausgestaltet und demzufolge lenkend eingesetzt wird.

Der Verfasser weist zugleich nach, warum dieses Instrument bisher eine derartige Wirksamkeit nicht entfalten konnte: Zum einen ist dem Verhalten der Exekutive bei der Normsetzung und beim Normenvollzug eine kritische Aufmerksamkeit zu widmen. Zum anderen ist ein normverletzendes Verhalten der Normadressaten nicht verwunderlich, wenn die vorgetragene Bestandsaufnahme zugehöriger Sanktionsvorgaben und Verfahrensregelungen seitens der Legislative, der Exekutive und der Judikatur mit in die Bewertung einbezogen wird. Von daher ist es überaus verdienstvoll, wie der Verfasser abschließend – den theoretischen Faden des ersten Kapitels wieder aufgreifend – konkrete Handlungsempfehlungen für den Politiker auf der Grundlage einer rechnerisch ermittelten Sanktionshöhe mit ökonomischem Wirkungsgehalt erarbeitet, welche bei einer zukünftigen Sanktionspolitik einschließlich einer zweckgebundenen Mittelverwendung im Sinn einer Zangenwirkung beachtet werden sollten. Dabei mag der Vorschlag an den Gesetzgeber, eher die Kooperation mit den Wirtschaftssubjekten zu suchen, als die Regeln des Zwanges zu verschärfen, den Leser unter Umständen überraschen. Auf längere Sicht dürfte eine solche – marktkonforme – Strategie aber durchaus Erfolg versprechen. Allerdings sind dazu noch beträchtliche Vorarbeiten der Aufklärung zu leisten. So ist dem Verfasser – die Voraussetzungen und Grenzen seiner Vorschläge aufzeigend – auch durchaus bewußt, daß derartige Vorgaben im politischen Prozeß „abgeschliffen“ werden.

Für die eingangs zitierten Vorschläge eines Strafrechtsänderungsgesetzes kommen die in dieser Untersuchung dargelegten Vorstellungen wohl zu spät; für weitere Diskussionen zu dieser Thematik sind damit aber hilfreiche Grundlagen erarbeitet. Deswegen hat sich der „Freundeskreis Trierer Universität e.V.“ auch dazu entschlossen, die vorliegende Dissertation von Herrn Gelbhaar mit dem Förderpreis für Nachwuchswissenschaftler, dem Dr. Emil Zenz-Preis, auszuzeichnen.

Trier, im Juli 1993

*Prof. Dr. Dietrich Dickertmann*



## Vorbemerkungen des Verfassers

Die vorliegende Arbeit entstand während der ersten Jahre der Zeit meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter der Universität Trier im Fach Volkswirtschaftslehre am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft; sie wurde vom Fachbereich für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften/Mathematik mit der mündlichen Prüfung am 27. November 1992 als Dissertation angenommen. Dem Inhaber des Lehrstuhls, meinem verehrten Doktorvater Herrn Professor Dr. Dietrich Dickertmann, gilt mein besonderer Dank für Inspiration und wissenschaftliche Anleitung. Sein wohlwollendes Interesse und die stete Bereitschaft zu konstruktiver Kritik waren mir Motivation und bedeutende Unterstützung; der Arbeit gaben sie inhaltliches Fundament und prägende Kontur. Herrn Professor Dr. Dieter Rückle danke ich für die freundliche Übernahme des Koreferates sowie für seine hilfreichen Anregungen und die Befürwortung einer Aufnahme der Arbeit in die Schriftenreihe. Herzlich danke ich meinen lieben Eltern dafür, daß sie es mir ermöglicht haben, ein solches Vorhaben erst in Angriff zu nehmen; die Frau an meiner Seite, Frau Dipl.-Kauffrau Claudia Thomalla, gab mir als mein Zuhause und mit Geduld die Kraft, es durchzuführen. Meinem Freund und langjährigen Weggefährten, Herrn Dr. Martin Walger, danke ich an dieser Stelle mit Freude und mit meiner höchsten Wertschätzung für unersetzliche Gespräche und Diskussionen, die wir während unseres gemeinsamen Studiums und der Doktorandenzeit geführt haben. In Freundschaft gilt auch mein besonderer Dank Herrn Dipl.-Volkswirt Viktor Wilpert Piel; seine gestalterische Sicherheit und das unermüdliche Engagement, mit dem er am Entstehen der vorliegenden Arbeit mitwirkte, waren mir mehr als maßgebliche Hilfe. Nicht zuletzt gilt mein Dank für freundschaftlich-konstruktive Kritik und sachkundigen Rat in rechtswissenschaftlichen Fragen Herrn Klaus Bonikowski, Richter beim Verwaltungsgericht Koblenz. Meinen Kollegen, Frau Dipl.-Volkswirtin Gabriele Kulenkampff und Herrn Dipl.-Volkswirt Ralf Feucht, danke ich für eine kritische Durchsicht des Manuskripts und hilfreiche Anregungen. Der Hinweis, daß verbliebene Fehler und Unzulänglichkeiten allein und generell dem Verfasser anzulasten sind, bedarf gleichwohl nicht einer besonderen Betonung.

Trier, im Sommer 1993

*Dr. Siegfried Gelbhaar*



# Inhalt

<b>Einführung und Vorgehensweise</b>	21
<i>Erstes Kapitel</i>	
<b>Sanktion und Norm im sozialwissenschaftlichen Kontext</b>	31
1.1. Begriffsbestimmungen und funktionale Zusammenhänge	31
1.1.1. Sanktionsbegriff	31
1.1.2. Normbegriff	35
1.1.3. Funktionale Zusammenhänge von Norm und Sanktion	37
1.2. Ansätze zur ökonomischen Zielbestimmung und Mittelbewertung	39
1.2.1. Grundsätzliche Berührungspunkte von Ökonomie und Jurisprudenz	39
1.2.2. Ökonomische Zielbestimmung	43
1.2.2.1. Gesamtwirtschaftliche Allokationsprobleme und gesellschaftliche Normierung: Die traditionellen Argumente	44
1.2.2.1.1. Externe Effekte und Koordinationskosten ökonomischer Interaktion	44
1.2.2.1.2. Die optimale Intensität normativer Eingriffe: Eine Vorüberlegung	50
1.2.2.1.3. Öffentliche Güter und soziale Dilemmata	51
1.2.2.2. Transaktionskosten und unvollständige Information	60
1.2.2.3. Normative Arrangements aus politikökonomischer Sicht	66
Exkurs: Zur Frage einer Zweckbindung öffentlicher Einnahmen	72
1.2.3. Kriterien zur ökonomischen Mittelbewertung	76
1.3. Die ökonomische Bewertung monetärer Sanktionen nach G. S. BECKER	80
1.3.1. Effektivität monetärer Sanktionen	80
1.3.2. Effizienz monetärer Sanktionen	88
1.3.3. Modellkritik	98
1.4. Systematischer Wirkungsverbund von Kriminal- und Finanzpolitik	106
1.5. Ein erstes Zwischenergebnis	115

*Zweites Kapitel*

<b>Monetäre Sanktionen: Bestandsaufnahme und finanzwissenschaftliche Bewertung</b>		119
2.1. Materiell-technische Bestandsaufnahme .....		121
2.1.1. Formen der monetären Sanktionierung im deutschen Recht .....		121
2.1.2. Eine vorläufige Bewertung aus ökonomischer Sicht .....		130
2.2. Monetäre Sanktionen im System der öffentlichen Einnahmen .....		134
2.2.1. Die monetäre Sanktion – ein Preis? .....		135
2.2.1.1. Grundsätzliche Einschätzung und Vorüberlegung .....		135
2.2.1.2. Die monetäre Sanktion: Wahlverwandte einer effizienten Haftungsregel? .....		140
2.2.1.3. Schlußfolgerungen und Ergänzungen .....		151
2.2.2. Die monetäre Sanktion – eine Abgabe? .....		156
2.2.2.1. Monetäre Sanktionen als Steuern .....		158
2.2.2.2. Monetäre Sanktionen als Kausalabgaben .....		163
2.2.2.2.1. Monetäre Sanktionen als „Entgeltabgaben“ .....		164
2.2.2.2.2. Monetäre Sanktionen als „Besondere Geldleistungspflichten“ .....		174
2.2.2.3. Die monetäre Sanktion im Abgabensystem – ein Rückblick .....		180
2.3. Finanzwirtschaftlicher Nachweis von Mittelaufkommen und Mittelverwendung .....		182
2.3.1. Monetäre Sanktionen in der amtlichen Statistik .....		183
2.3.1.1. Finanzwirtschaftliche Statistiken .....		183
2.3.1.2. Erhebungen des Statistischen Bundesamtes .....		190
2.3.1.3. Andere statistische Berichtssysteme .....		192
2.3.2. Gemeinnützige Organisationen als Empfänger monetärer Sanktionszahlungen .....		196
2.3.3. Zur Berücksichtigung monetärer Sanktionen im Finanzausgleich .....		200
2.3.3.1. Mittelbare Bezüge zum Finanzausgleich .....		201
2.3.3.2. Unmittelbare Bezüge zum Finanzausgleich .....		207
2.4. Ein zweites Zwischenergebnis .....		210

*Drittes Kapitel*

<b>Umweltnormen mit monetärer Sanktionsdrohung: Element rationaler Umweltpolitik?</b>	<b>213</b>
3.1. Die Ubiquität monetärer Sanktionen im umweltpolitischen Instrumentarium .....	214
3.1.1. Marktanaloge Instrumente der Umweltpolitik.....	214
3.1.2. Umweltpolitisches Instrumentarium und monetäre Sanktionen .....	218
3.2. Gesellschaftliche Willensbildung und politische Realisierung von Umweltnormen.....	225
3.2.1. Entstehung und bürokratischer Vollzug umweltpolitischer Normen.....	227
3.2.1.1. Kritische Aspekte der Normentstehung .....	227
3.2.1.2. Kritische Aspekte des Normenvollzugs .....	232
3.2.2. Verhaltenswirksamkeit umweltpolitischer Normen .....	239
3.2.2.1. Illoyales Verhalten rational handelnder Normadressaten .....	240
3.2.2.2. Umweltpolitik und freiwillige Kooperation .....	245
3.3. Monetäre Sanktionen als Instrumente der Umweltpolitik .....	249
3.3.1. Ausgangslage und Fragestellung.....	249
3.3.2. Handlungsempfehlungen – Eine pragmatische Skizze .....	251
3.3.3. Voraussetzungen für eine Umsetzung .....	258
3.4. Ein drittes Zwischenergebnis.....	260

*Viertes Kapitel*

<b>Schlußbetrachtung und Ausblick</b>	<b>265</b>
---------------------------------------	------------

<b>Quellenverzeichnis</b>	<b>271</b>
<b>Personenregister</b>	<b>293</b>
<b>Sachregister</b>	<b>299</b>





## Verzeichnis der Abkürzungen

a.a.O. ....	am angegebenen Ort
AbfG .....	Abfallgesetz
Abs. ....	Absatz
AbwAG .....	Abwasserabgabengesetz
a.F. ....	alte Fassung
Anm. ....	Anmerkung
AO .....	Abgabenordnung
Art. ....	Artikel
Aufl. ....	Auflage
Az. ....	Aktenzeichen
Bd. ....	Band
BGB .....	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI. ....	Bundesgesetzblatt
BGH (St) .....	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGHZ.....	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BHO .....	Bundshaushaltsordnung
BImSchG .....	Bundesimmissionsschutzgesetz
BKA .....	Bundeskriminalamt
BNatSchG .....	Bundesnaturschutzgesetz
BtDs. ....	Bundestagsdrucksache
BVerfGE .....	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
ChemG .....	Chemikaliengesetz
c.p. ....	ceteris paribus
DDR .....	Deutsche Demokratische Republik
d.h. ....	das heißt
DM .....	Deutsche Mark
d.V. ....	der Verfasser
ErbStG .....	Erbschaftsteuergesetz
EStG .....	Einkommensteuergesetz
EVS .....	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe
f. ....	folgende
ff. ....	fortfolgende
GeschmG .....	Geschmacksmustergesetz
GewO .....	Gewerbeordnung
GG .....	Grundgesetz
GO .....	Gemeindeordnung
GrStG .....	Grundsteuergesetz
GVBl. ....	Gesetzes- und Verordnungsblatt
GWB .....	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GZR .....	Gewerbezentralregister

H.	Heft
HdSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
HdWW	Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
Hrsg.	Herausgeber
H.v.V.	Hervorhebung vom Verfasser
i.d.F.	in der Fassung
i.d.F.d.B.	in der Fassung der Bekanntmachung
i.e.	id est
i.e.S.	im engeren Sinne
insb.	insbesondere
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
Jg.	Jahrgang
JGG	Jugendgerichtsgesetz
Kap.	Kapitel
KraftStG	Kraffahrzeugsteuergesetz
KultStiFG	Kultur- und Stiftungsförderungsgesetz
m.a.W.	mit anderen Worten
Mill./Mio.	Millionen
MinöStG	Mineralölsteuergesetz
Mrd.	Milliarden
m.w.N.	mit weiteren Nennungen
No.	number
Nr.	Nummer
OLG	Oberlandesgericht
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
PflSchG	Pflanzenschutzgesetz
RAO	Reichsabgabenordnung
RGBl.	Reichsgesetzblatt
sog.	sogenannte(s)
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozeßordnung
TDM	tausend Deutsche Mark
u.a.	und andere
u.a.m.	und andere(s) mehr
u.U.	unter Umständen
UWG	Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb
v.	vom
vgl.	vergleiche
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
Vol.	Volume
vs.	versus
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WiStG	Wirtschaftsstrafgesetz
z.g.d.	zuletzt geändert durch
z.g.d.G.	zuletzt geändert durch Gesetz

## Verzeichnis der Übersichten, Abbildungen und Tabellen

Übs. 1:	Sektorale Zuordnung von Sanktionsvorgängen.....	31
Übs. 2:	Normen als Verhaltensregelmäßigkeiten.....	36
Übs. 3:	Koordinationskosten ökonomischer Interaktion.....	47
Übs. 4:	Die ökonomische Rationalität normativer Arrangements .....	78
Übs. 5:	Monetäre Sanktionen im deutschen Recht .....	121
Übs. 6:	Unterscheidungsmerkmale von Preis und monetärer Sanktion .....	136
Übs. 7:	Eine Systematik öffentlicher Einnahmen .....	157
Übs. 8:	Kausalabgaben im Überblick.....	173
Übs. 9:	Besondere Geldleistungspflichten im Überblick .....	175
Übs. 10:	Öffentlich-rechtliche Abgaben und monetäre Sanktionen im Überblick.....	181
Übs. 11:	Wirkungskette einer Emissionssteuer.....	220
Übs. 12:	Auswahl von monetären Sanktionen als Instrumente der Umweltpolitik.....	224
Übs. 13:	Das umweltpolitische Entscheidungssystem .....	238
Abb. 1:	Sanktionsformen .....	33
Abb. 2:	Normarten .....	37
Abb. 3:	Das normative Arrangement.....	38
Abb. 4:	Die optimale Intensität normativer Eingriffe .....	51
Abb. 5:	Gesellschaftliche Grenzkosten in Abhängigkeit von der Zahl der Normverletzungen...	94
Abb. 6:	Gesellschaftliche Grenzminderausgaben in Abhängigkeit von der Zahl der Normverletzungen.....	95
Abb. 7:	Das gesamtwirtschaftlich optimale Ausmaß an Normverletzungen.....	95
Abb. 8:	Idealtypische Kostenverläufe des privaten Pkw-Verkehrs (Preislösung in statischer Einzelbetrachtung) .....	141
Abb. 9:	Idealtypische Kostenverläufe des privaten Pkw-Verkehrs (Preislösung in statischer Gruppenbetrachtung) .....	142
Abb. 10:	Idealtypische Kostenverläufe des privaten Pkw-Verkehrs (Preislösung in komparativ-statischer Gruppenbetrachtung).....	143
Abb. 11:	Idealtypische Kostenverläufe des privaten Pkw-Verkehrs (Mengenlösung in komparativ-statischer Einzelbetrachtung).....	146
Abb. 12:	Kontrollaktivitäten eines Umweltbürokraten .....	236

Tab. 1:	Einnahmen der Gebietskörperschaften aus Geldstrafen und Geldbußen 1980 bis 1988 (in Millionen DM).....	188
Tab. 2:	Sonstige empfangene laufende Übertragungen des Staates von Inländern 1985 bis 1990 (in Millionen DM).....	190
Tab. 3:	Monatliche Ausgaben privater Haushalte für Sanktionszahlungen 1986 bis 1990 (in DM).....	192
Tab. 4:	Verteilung der Zuwendungen aus Geldauflagen in Ermittlungs-, Straf- und Gnaden- verfahren.....	198
Tab. 5:	Geldzuweisungen aus monetären Sanktionen an gemeinnützige Einrichtungen in Rheinland-Pfalz 1990.....	199

## Einführung und Vorgehensweise

Geldstrafen und Geldbußen sind häufig Gegenstand von Meldungen der Medien. Einen Eindruck vom Facettenreichtum ihrer Einsatzmöglichkeiten geben die folgenden – wenn auch eher willkürlich zusammengestellten – Fragmente:

- Im Zuständigkeitsbereich des *Bundes* erließ das Bundeskartellamt im Sommer 1989 gegen einige Zementhersteller Bußgeldbescheide, welche mit einem Betrag von insgesamt 224 Millionen DM Rekordhöhe erreichten.<sup>1</sup>
- Im gleichen Jahr wurden auf *Landesebene* in Rheinland-Pfalz sechs Führungskräfte eines Chemiekonzerns wegen fahrlässiger und gefährlicher Körperverletzung unter anderem zu erheblichen Geldstrafen verurteilt.<sup>2</sup>
- Für die *kommunalen Gebietskörperschaften* plädierte im Jahre 1989 beispielsweise der Präsident des Gemeindetags Baden-Württemberg, Karl-Heinz Lehmann, für eine Ausweitung der kommunalen Zuständigkeit auf die Kontrolle des fließenden Verkehrs, welche bis dato ausschließlich in den Kompetenzbereich der Polizei fiel – und setzte sich damit dem Vorwurf der „Profitgier“ aus.<sup>3</sup>

Solche Meldungen mögen im Einzelfall von vergleichsweise geringer Bedeutung sein. In der Summe und im Zeitverlauf begründen sie allerdings die Frage nach den charakteristischen Eigenarten und Zielsetzungen derartiger Handlungsinstrumente des Staates und nach ihrer Bewertung aus ökonomischer Sicht. Dem weit gefächerten Kreis der Trägerinstanzen, welche monetäre Strafbestimmungen einsetzen, entspricht dann auch ihr Erscheinen in den unterschiedlichsten staatlichen Regelungsfeldern: So wurde beispielsweise im Umweltschutzbereich unlängst ein Urteil des Landgerichtes Hof / Saale gegen die ehemaligen Inhaber einer mit Quecksilber verseuchten chemischen Fabrik als zu milde kritisiert: „Angesichts des verursachten Umweltschadens in Höhe von 60 bis 80 Mill. DM sind geringe Geldstrafen in Höhe von 80.000 bis 110.000 DM ein Schlag gegen alle Unternehmen, die in den letzten Jahren mit großem finanziellem Aufwand ihre Produktionsstrukturen um-

---

<sup>1</sup> Siehe *Meldung*: „Alle Zement-Bußgelder sind jetzt rechtskräftig“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 7 v. 17.1.1989, S. 16.

<sup>2</sup> Siehe *Meldung*: „Geld- und Freiheitsstrafen im Mainzer ‚Erdal-Prozeß‘“, in: Trierischer Volksfreund, Nr. 14 v. 17.1.1989, S. 11.

<sup>3</sup> Siehe *Meldung*: „Sprudelnde Quelle“, in: Der Spiegel, Nr. 13 v. 27.3.1989, S. 98.

weltverträglich gestaltet haben.“<sup>4</sup> Damit wird erkennbar, daß die staatliche Androhung von Geldstrafen bei den davon betroffenen Wirtschaftssubjekten offenbar bestimmte ökonomische Anreizwirkungen entfaltet, welche zum einen die Verhaltenswirksamkeit der entsprechenden Regelungen determinieren. Zum anderen deutet sich ein spezifischer Zusammenhang zwischen dem Schaden, welcher mit einem Normübertritt verbunden ist und der Höhe der dann jeweils als gerecht(fertigt) empfundenen Strafe an – ein Sachverhalt, dem nachfolgend noch ausführlich nachzugehen ist.

Insbesondere für den Bereich der Umweltpolitik erscheint dabei die nähere Untersuchung von Geldstrafen und ähnlichen Sanktionen sinnvoll: Wachsender staatlicher Handlungsbedarf angesichts zunehmender ökologischer Fehlentwicklungen und die sich hieraus ergebende Regelungsvielfalt und Komplexität hoheitlicher Intervention prägen hier ein Erscheinungsbild ordnungspolitischer Lenkung, welches auf der einen Seite mitunter als dirigistisch, auf der anderen Seite jedoch zumeist auch als wenig wirkungsvoll empfunden wird.<sup>5</sup> So erwecken die staatlichen Bemühungen zum Schutze der natürlichen Umwelt bei allem Regulierungseifer in ihrem gegenwärtigen Erscheinungsbild einen nicht immer befriedigenden, mitunter sogar mißmutig stimmenden Eindruck. Dies beruht beispielsweise auf unverändert dramatischen Meldungen über gravierende Störungen der Erdatmosphäre, welche dann meist von eher zurückhaltenden Erwartungen begleitet werden, was den in Aussicht stehenden Erfolg internationaler Konferenzen zum Zweck der umweltpolitischen Willensbildung angeht.<sup>6</sup> Die dann auch in der Umweltökonomik mittlerweile erkennbar werdende Ernüchterung ist wohl aus dem Sachverhalt abzuleiten, daß die Wirtschaftswissenschaften ihren *grundsätzlichen* Beitrag zur Lösung des Umweltproblems in bereits weitreichender Hinsicht formuliert haben: Eine Diagnose der Ursachen für ein unerwünschtes Ausmaß an Umweltverschmutzung liegt einschließlich politikberatender Therapieempfehlungen seit geraumer Zeit vor,<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Stellungnahme von Cristoph Dimer, Vorsitzender der Umweltkommission des Bundesverbandes Junger Unternehmer, zitiert nach *Meldung*: „BJU fordert höhere Umweltstrafe“, in: *Trierischer Volksfreund*, Nr. 32 v. 14.2.1989, S. 11.

<sup>5</sup> Zum Vollzugsdefizit der ordnungsrechtlich geprägten Umweltpolitik in Deutschland siehe jüngst erneut *Rometsch, L.*: *Ökonomische Analyse von Umweltdelikten*, Bochum 1992, S. 60 ff. sowie *derselbe*: *Umweltdelikte in der Bundesrepublik Deutschland – eine Bestandsaufnahme*, in: *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung*, H. 2/1992, S. 247 ff.

<sup>6</sup> Vgl. *Meldung*: „Der Gipfel in Rio birgt nur wenig Hoffnung für den Regenwald“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 108 v. 9.5.1992, S. 12. Zu den Einwänden, welche anlässlich der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (Unced) im Sommer 1992 von den Entwicklungsländern vorgetragen wurden, siehe *Meldung*: „Keine Entwicklung ohne Ausbeutung natürlicher Reichtümer“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 99 v. 28.4.1992, S. 7.

<sup>7</sup> Siehe – statt vieler – *Nowotny, E.*: *Wirtschaftspolitik und Umweltschutz*, Freiburg 1974 und die Beiträge in *Wegehenkel, L.* (Hrsg.): *Marktwirtschaft und Umwelt*, Tübingen 1981 sowie auch *Endres, A.*: *Umwelt und Ressourcenökonomie*, Darmstadt 1985.

weshalb aktuelle Beiträge sich vornehmlich der Lösung vergleichsweise konkreter, praxisbezogener Detailprobleme zuwenden.

Angesichts einer derart weit gediehenen Entwicklung umweltökonomischer Grundsatzargumente und nunmehr der Hinwendung zu pragmatisch orientierten Einzelfragen trifft die realpolitische Umsetzung ökonomischer Konzepte zunehmend auf anfangs wohl unterschätzte Widerstände. Zur Verdeutlichung dieser Probleme eignet sich dabei vielleicht ein Bonmot, das von politischer Seite im Zusammenhang mit der Wiedergewinnung der deutschen Einheit aufgegriffen worden war: Hiernach hätten die Bürger der ehemaligen DDR von ihrem Beitritt zur Bundesrepublik Deutschland vor allem die Gewährleistung und das Walten staatlicher Gerechtigkeit erhofft – erhalten hätten sie indessen den Rechtsstaat, der dann freilich nicht immer und in jedem Einzelfall mit den individuellen Gerechtigkeitsvorstellungen der Betroffenen identisch sein mußte. In vergleichbarer Weise könnten sich auch engagierte Ökonomen und Umweltschützer gelegentlich desillusioniert fühlen: Sie erstreben die Realisierung einer wirksamen und zugleich wirtschaftlichen Umweltpolitik – was sie erhalten, ist wiederum zunächst der Rechtsstaat, der sich für dieses Mal von seiner ökologisch motivierten Seite zeigt. Mit – freilich scheinbarer – Zwangsläufigkeit begünstigte dann der Sachverhalt, daß das Rechtsstaatsprinzip alle Umweltpolitik notwendig unter die Regie und Voraussetzung von Recht und Gesetz stellt,<sup>8</sup> eine allfällige Dominanz dirigistischer Instrumente (Gebote und Verbote) in der Umweltpolitik.<sup>9</sup> Diese sich früh abzeichnende Entwicklung wurde von seiten der Ökonomie stets beklagt, zumal der Nachweis, daß es sich bei den Auflagen um das ökonomisch am wenigsten leistungsfähige Eingriffsinstrument handelt, bereits zu ihren ersten und bis heute kaum umstrittenen Forschungsergebnissen zählt.<sup>10</sup> Eine de facto gleichwohl zunehmend dirigistische Prägung realer Umweltpolitik bewirkte dann – zumindest bei manchen Autoren aus diesem Bereich der Ökonomie – ihre weitgehende Abwendung vom ordnungsrechtlichen Umweltschutz, was zugleich auch einen gewissen Verlust an Möglichkeiten ökonomischer Einflußnahme auf die reale Umweltpolitik bedeutet – eine Tendenz, der erst in jüngster Zeit durch die forcierte wirtschaftswissenschaftliche Diskussion der Effizienz umweltrechtlicher Haftungsregeln entgegengewirkt wird. Unverändert konzentriert sich aber die umweltökonomische Literatur in der Regel auf die im Nachhinein kommentierende und bewertende Stellungnahme zu bereits praktizierten umweltpolitischen Eingriffen, zumeist mit dem Ergebnis nachgewie-

---

<sup>8</sup> Siehe beispielsweise *Storm, P. C.*: Umweltrecht. Einführung in ein neues Rechtsgebiet, 2. Aufl., Berlin 1987, S. 17: „Umweltpolitik bedarf des Rechts zu ihrer Verwirklichung.“

<sup>9</sup> Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes präjudizieren jedoch keineswegs den Einsatz einer bestimmten Art von Eingriffsinstrumenten; vielmehr bezeichnen sie lediglich das allgemein rechtsstaatliche Willkürverbot im Hinblick auf staatliche Eingriffe. Siehe hierzu auch unten, S. 214 ff.

<sup>10</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen unten, S. 221 ff. sowie die dort angegebene Literatur.