Schriften zum Umweltrecht

Band 62

# Gebühren für die Nutzung von Umweltressourcen

## Unzulässiger Preis für Freiheitsausübung oder zulässiges Bewirtschaftungsinstrument?

Von

Susanne Meyer

Duncker & Humblot · Berlin

SUSANNE MEYER

# Gebühren für die Nutzung von Umweltressourcen

# Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

## Band 62

# Gebühren für die Nutzung von Umweltressourcen

**Unzulässiger Preis für Freiheitsausübung oder zulässiges Bewirtschaftungsinstrument?**

Von

**Susanne Meyer**

**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Meyer, Susanne:**
Gebühren für die Nutzung von Umweltressourcen : unzulässiger Preis für Freiheitsausübung oder zulässiges Bewirtschaftungsinstrument? / Von Susanne Meyer.
— Berlin : Duncker und Humblot, 1995
(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 62)
Zugl.: Freiburg (Breisgau), Univ., Diss., 1995
ISBN 3-428-08527-2
NE: GT

Alle Rechte vorbehalten
© 1995 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0935-4247
ISBN 3-428-08527-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ♾

*Meinem Großvater*
*Alois Meyer*

# Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im September 1994 als Dissertation bei der juristischen Fakultät der Universität Freiburg eingereicht.

Förderung erfuhr sie durch meinen Doktorvater, Prof. Dr. Dietrich Murswiek, an dessen Lehrstuhl ich während der Erstellung der Arbeit als Mitarbeiterin tätig sein durfte, sowie durch die Studienstiftung des Deutschen Volkes, deren materielle und vielfältige immaterielle Förderung von Studierenden und Doktoranden großen Dank verdient.

Ich danke besonders Christoph Enders, Albrecht Philipp, Georg Hermes, Ivo Appel und Stefan Gerstner für die regelmäßigen und höchst anregenden Rechtsgespräche, die die Arbeit erheblich vorangebracht haben, und meinem Mann Michael Pietzcker für seine Ermutigung und selbstverständliche Anteilnahme.

Berlin, im Mai 1995.

*Susanne Meyer*

# Inhaltsverzeichnis

**Einleitung** ..... 17

*Erster Teil*

**Problemaufriß - Umweltabgaben und die Defizite ihrer gebräuchlichen Sicht**

A. Umweltökonomische Grundlagen für die Einführung von Umweltabgaben ..... 19

I. Ökonomische Analyse des Umweltproblems ..... 19

1. Das Kollektivgutproblem ..... 20

2. Externe Effekte ..... 21

3. Lösungsansätze ..... 22

a) Privatisierung von Verfügungsrechten über Umweltgüter ..... 22

b) Pigou-Steuer und Standard-Preis-Ansatz ..... 23

II. Die Verwirklichung des Entgeltmodells mittels Umweltgebühren ..... 25

1. Wirkung von Umweltabgaben ..... 25

2. Die Gebühr als Verwirklichung des Entgeltmodells ..... 27

B. Umweltabgaben in der Form von Sonderabgabe und Steuer ..... 28

I. Ausgestaltung von Umweltabgaben als Sonderabgabe ..... 28

II. Umweltschutz durch Steuerrecht ..... 33

1. Ökologischer Umbau des Steuersystems? ..... 33

2. Umweltnutzung als Anknüpfungspunkt für Besteuerung ..... 34

a) Umweltnutzungsteuer als Verbrauchsteuer? ..... 35

b) Begrenztes Steuerfindungsrecht ..... 36

3. Ökologische Umgestaltung bestehender Steuern ..... 38
a) Umweltzwecke bei indirekten Steuern ..... 38
b) Direkte Steuern ..... 40

*Zweiter Teil*

**Wassernutzungsgebühren**

A. Der Begriff der Gebühr ..... 42

I. Der "klassische" Gebührenbegriff ..... 42

1. Entstehung des Gebührenbegriffs ..... 43

2. Kosten und Nutzen im "klassischen Gebührenbegriff" ..... 44

3. Die Hinwendung zum Kostenprinzip ..... 46

II. Verfassungsrechtlicher Gebührenbegriff ..... 47

1. Existenz eines verfassungsrechtlichen Gebührenbegriffs ..... 47

2. Vorgaben für den Gebührenbegriff aus der Verfassung ..... 49
a) Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff - Die Voraussetzungslosigkeit der Steuer ..... 49
aa) Von einem öffentlichen Gemeinwesen auferlegt ..... 51
bb) Steuererhebung zur Erzielung von Einnahmen ..... 52
cc) Gegenleistungs- und Voraussetzungslosigkeit der Steuer ..... 54
b) Gemeinsame Merkmale von Steuer und Gebühr ..... 58
c) Die Gebühr als Gegenleistungsabgabe ..... 59
d) Formeller oder materieller Gebührenbegriff - die Höhe der Gebühr als Begriffselement ..... 59

3. Ausgestaltung der Gegenleistungsabhängigkeit ..... 67
a) Eigenschaften der Gegenleistung selbst ..... 67
aa) Der Gebührenzweck als Merkmal im formalen Gebührenbegriff Wilkes ..... 67
bb) Die Gegenleistung als Kostenverursachung oder staatliche Aktivität ..... 69

cc) Der Gebührenbegriff in der Rechtsprechung ..... 73
dd) Exkurs: Kostenunabhängige Gebühren ..... 77
(1) Die Straßennutzungsgebühr ..... 77
(2) Gebühr für die Wassernutzung nach § 17 WG BW ..... 78
(3) Feldes- und Förderabgabe nach BBergG ..... 79
(4) Weitere Wassernutzungsentgelte ..... 80
b) Verhältnis von Leistung und Gegenleistung ..... 80
aa) Kausalität ..... 81
(1) Die kausale Verknüpfung von Leistung und Gegenleistung ..... 81
(2) Gebührenarten ..... 82
bb) Individuelle Zurechenbarkeit, insbesondere das Problem der Duldungsgebühr ..... 83
(1) Funktion des Merkmals der individuellen Zurechenbarkeit ..... 83
(2) Das Problem der Duldungsgebühr ..... 86
(3) Untersagungsmöglichkeit als Zurechnungskriterium? ..... 87
(4) Aufwand als Zurechnungsgrund ..... 89
(5) Die Benutzung öffentlicher Sachen ..... 89
c) Ergebnis ..... 91

4. Die Abgrenzung von anderen Abgabetypen ..... 92
a) Sonderabgaben ..... 92
aa) Der Rechtfertigungsbezug der Abgrenzungsansätze ..... 93
bb) Die Gegenleistungslosigkeit der Sonderabgabe ..... 95
b) Beitrag und Verbandslast ..... 96
c) Ergebnis ..... 98

B. Wassernutzung als Gebührentatbestand ..... 98

I. Das Konzessionssystem ..... 98

II. Wasserentnahmegebühren ..... 100

1. Die konkrete Ausgestaltung von Wasserentnahmeentgelten durch die Länder ..... 101
a) Baden-Württemberg und Berlin ..... 101
b) Bayern ..... 102

c) Hamburg ... 103
d) Niedersachsen und Hessen ... 104

2. Der baden-württembergische Wasserpfennig als Gebühr ... 104
a) Gegenleistung ... 105
aa) Wassernutzung und ihre Duldung ... 106
bb) Instandhaltung der Gewässer ... 107
cc) Rechtsverleihung ... 108
b) Kausalität ... 108
c) Individuelle Zurechenbarkeit ... 109
d) Ergebnis ... 111

3. Einordnung der weiteren Wasserentnahmeregelungen ... 112
a) Hamburg ... 112
b) Niedersachsen, Hessen ... 112
c) Bayern ... 113

III. Die Abwasserabgabe des Bundes ... 114

1. Grundzüge des Abwasserabgabenrechts ... 114

2. Exkurs: Wirkung der Abwasserabgabe ... 117

3. Rechtsnatur der Abwasserabgabe ... 119
a) Rechtsverleihung und Gewässerinstandhaltungsmaßnahmen keine gebührenpflichtigen Gegenleistungen ... 120
b) Duldung der Abwassereinleitung ... 121
c) Zusammenfassung ... 124

IV. Zwischenergebnis: Möglichkeiten der Ausgestaltung von Wassernutzungsgebühren ... 124

C. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Erhebung einer Wassernutzungsgebühr ... 124

I. Rechtfertigung einer Gebührenerhebung für die Wassernutzung ... 125

1. Rechtfertigung der Wassernutzungsgebühr als Verleihungsgebühr - Einwände gegen die Verleihungsgebühr ... 125

a) Grundrechtliche Freiheit bei den wasserrechtlichen Genehmigungen - Die Verleihungsgebühr als Preis für Freiheitsausübung? ... 129
aa) Erfordernis einer Rechtfertigung der Konzessionierung vor den Grundrechten? ... 129
(1) Die Nutzung öffentlicher Straßen ... 130
(2) Grundrecht auf Umweltnutzung? ... 135
bb) Gerechtfertigte Konzessionierung von Wasser ... 141
cc) Preis für die Freiheitsausübung? ... 142
(1) Ausnahme als Forderung des Verhältnismäßigkeitsprinzips ... 143
(2) Das repressive Verbot mit Befreiungsvorbehalt als Ausschluß grundrechtlicher Freiheit ... 144
(3) Abschied von der Unterscheidung zwischen präventivem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt und repressivem Verbot mit Befreiungsvorbehalt ... 146
(4) Das Ermessen als Einfallstor grundrechtlicher Freiheit? ... 148
dd) Koppelungsverbot und Sachgerechtigkeit ... 151
b) Das Prinzip des Steuerstaats ... 155
aa) Inhalt und Begründung des Prinzips des Steuerstaats ... 156
bb) Reichweite des Prinzips - das Beispiel der öffentlichen Unternehmen ... 160
cc) Gewinnerzielung durch Gebühren ... 165
dd) Unbefangenheit der Verwaltungsentscheidung oder Kommerzialisierung der Verwaltung ... 166
c) Rechtfertigung der Gebührenerhebung vor individuellen Rechtspositionen ... 167
aa) Freiheitsrechte ... 167
(1) Muß die Gebührenerhebung vor Art. 14 GG gerechtfertigt werden? ... 167
(2) Verhältnismäßigkeit der Gebührenerhebung ... 172
bb) Das Gleichheitsproblem ... 172
(1) Ungleichbehandlung ... 172
(2) Die Position des Bewilligungsempfängers im Bergrecht ... 174
(3) Die Position des Inhabers einer wasserrechtlichen Gestattung zur Wasserentnahme ... 175

(4) Sondervorteil ..... 176
cc) Bestandsschutz und Rückwirkungsverbot ..... 179

2. Rechtfertigung der Wassernutzungsgebühr als Duldungsgebühr ..... 181
a) Duldung als Sondervorteil zur Rechtfertigung der Ungleichbehandlung? ..... 182
aa) Bewilligte Nutzungen ..... 183
bb) Erlaubte Nutzungen ..... 183
(1) Widerrufsmöglichkeit nach dem Wortlaut des § 7 I 1 WHG ..... 184
(2) Verfassungsmäßigkeit der ungebundenen Widerrufsmöglichkeit? ..... 187
(3) Grenzen für die Widerruflichkeit der Erlaubnis ..... 189
cc) Duldung aufgrund Untersagungsermessens ..... 191
dd) Zwischenergebnis ..... 192
b) Parallele zur Verleihungsgebühr? ..... 192
c) Die Gebühr für die Duldung rechtswidrigen Verhaltens ..... 194
d) Ergebnis ..... 195

II. Die Höhe der Gebühr ..... 196

1. Die traditionellen Prinzipien zur Begrenzung der Gebührenhöhe ..... 196
a) Kostendeckungsprinzip ..... 196
b) Äquivalenzprinzip ..... 199
c) Leistungsproportionalität ..... 202

2. Zulässige Zwecke der Gebührenerhebung ..... 202
a) Kostendeckung und Vorteilsausgleich ..... 203
b) Lenkung ..... 203
aa) Kein prinzipielles Lenkungsverbot ..... 204
bb) Die Intervention durch Lenkungsgebühr ..... 205
(1) Eigener Grundrechtseingriff durch Motivationsbestimmung? ..... 206
(2) Rechtsschutz ..... 209
c) Sozialstaatszweck und Finanzierungszweck ..... 211

3. Folgerungen für die Gebührenhöhe ..... 212
a) Vorteilsausgleichs- und Kostendeckungszweck und ihre Folgen für die Gebührenhöhe ..... 213
b) Lenkungszwecke und Gebührenhöhe ..... 213

aa) Lenkungsintensität und Gebührenhöhe ... 214
bb) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und Höhe der Lenkungsgebühr ... 216
(1) Betroffenes Grundrecht ... 216
(2) Prohibitive Abgabe und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ... 218
(3) Verhältnismäßigkeit bei Unterschreiten der Vermeidungskosten ... 223
c) Ergebnis ... 224

III. Gesetzgebungs- und Ertragskompetenz von Wassernutzungsgebühren ... 225
1. Gesetzgebungskompetenz ... 225
2. Ertragskompetenz ... 227

*Dritter Teil*

**Gebühren für die Nutzung anderer Umweltmedien**

A. Umweltnutzungsabgaben im geltenden Recht als Umweltgebühren ... 229
I. Umweltrelevante Abgabenregelungen ... 229
II. Keine weiteren Umweltnutzungsgebühren ... 230

B. Anforderungen an die Zulässigkeit von Umweltnutzungsgebühren ... 232
I. Individuelle Zurechenbarkeit der Umweltnutzung ... 232
II. Rechtmäßigkeitsanforderung Bewirtschaftungsordnung ... 233
III. Ist eine Bewirtschaftungsordnung für andere Umweltgüter schon vorhanden? ... 238
1. Bewirtschaftung der Luft durch § 5 I BImSchG? ... 238
2. Inanspruchnahme von Böden ... 240

3. Ergebnis ..... 241

Kurzfassung der Ergebnisse in Thesen ..... 242

Literaturverzeichnis ..... 245

# Einleitung

Umweltgüter werden immer mehr als knappe Güter erfahren, mit denen pfleglich und sparsam umgegangen werden muß. Ein Mittel hierzu ist, die Kostenlosigkeit ihrer Nutzung aufzuheben. Umweltabgaben werden daher als Mittel der Umweltpolitik nicht erst neuerdings kontrovers diskutiert.

Neben ihrer ökologischen und ökonomischen Wirksamkeit dürfen dabei Beschränkungen aufgrund der europäischen Rechtsordnung nicht aus den Augen verloren werden.[1] Auch tatsächlich können nationale Umweltabgaben als Verzerrungen des internationalen Wettbewerbs negative Auswirkungen haben.[2]

Diese Schwierigkeiten in der Umsetzung von ökonomisch orientierter Umweltpolitik sollen hier ebenso wie die globalen Aspekte der Umweltpolitik ausgeklammert werden. Sie sind der Grund für die relative Zurückhaltung des Bundesgesetzgebers bei der Einführung von Umweltabgaben.

Die Länder sind zur Einführung von Umweltabgaben, wie etwa die Wasserentnahmeentgelte verschiedener Länder, Abfallabgaben und die kommunalen Verpackungssteuern[3] zeigen, eher bereit. Gegen deren Umweltabgaben werden jedoch erhebliche finanzverfassungsrechtliche Einwände vorgebracht. Besonders Gebühren für die Nutzung von Umweltressourcen werden in der Regel nicht für verfassungsrechtlich zulässig gehalten. Dann könnte der baden-württembergische Wasserpfennig, gegen den beim BVerfG eine Verfassungsbeschwerde anhängig ist und der als Gebühr ausgestaltet ist, keinen Bestand haben.

---

[1] Zu EG-rechtlichen Grenzen für die Zulässigkeit von Umweltabgaben vgl. *Seidel*, NVwZ 1993, S. 105 ff., der zu Recht zu dem Ergebnis kommt, den bestehenden Umweltabgaben stünden keine EG-rechtlichen Hindernisse im Weg. Ähnlich *Schröder*, Zusammenwirkungen von Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht auf dem Gebiet der Umweltabgaben, DStJG 15 (1993), S. 87 ff.

[2] *Ritter*, FS Beusch, S. 707 (715); *Flockermann*, Stellenwert des Umweltschutzes im Rahmen des Steuerrechts, DStJG 15 (1993), S. 67 (77).

[3] Dazu BVerwG, Beschl. v. 19.8.1994, JZ 1995, S. 196, *Müller-Dehn*, JZ 1995, S. 200 ff.

Ob die Erhebung von Gebühren für die Wassernutzung und die Nutzung anderer Naturgüter nach deutschem Verfassungsrecht zulässig ist, ist Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Diese geht folgendermaßen vor:

Die Eignung der Gebühr zur Verwirklichung der umweltökonomischen Ansätze, die die Erhebung von Umweltabgaben aus finanzwissenschaftlicher Sicht nahelegen, wird in einem ersten Schritt dargelegt. Es folgt der Vergleich mit der Nutzbarkeit von Steuer und Sonderabgabe.

Danach wird die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Umweltgebühren am Beispiel der Wassernutzungsgebühren geklärt werden. Zunächst ist hier entscheidend, ob Wassernutzungsabgaben unter den Gebührenbegriff subsumiert werden können. Erst danach kann die verfassungsrechtliche Zulässigkeit geklärt werden. Hier liegt selbstverständlich der Schwerpunkt der Überlegungen. Wenn alle Anforderungen des Grundgesetzes an die Wassernutzungsgebühr und ihre Höhe erörtert sind, werden die gefundenen Ergebnisse auf die Erhebung von Gebühren für die Nutzung anderer Umweltgüter übertragen.

*Erster Teil*

# Problemaufriß - Umweltabgaben und die Defizite ihrer gebräuchlichen Sicht

Die vorliegende Arbeit behandelt die Frage, wieweit für die Nutzung von Umweltgütern Gebühren verlangt werden können.

In einem ersten Teil soll der Hintergrund dieser Fragestellung erörtert werden: Welche Gründe sprechen für eine Erhebung von Umweltabgaben im allgemeinen (A) und welche Nachteile hat eine Erhebung als Steuer oder Sonderabgabe (B)?

## A. Umweltökonomische Grundlagen für die Einführung von Umweltabgaben

### I. Ökonomische Analyse des Umweltproblems

Viele Umweltprobleme lassen sich in ihrer Entstehung ökonomisch mit zwei verwandten Ansätzen erklären, dem sog. Kollektivgutproblem und der Problematik der externen Effekte. Diese Ansätze legen als Lösungsmöglichkeit die Gebührenerhebung nahe, außerdem haben sie Einfluß auf die Umweltpolitik.[1] Die Einführung von Umweltabgaben ist durch sie angeregt worden.[2]

---

[1] Vgl. *Schäuble*, FS Rittner, S. 521 (524).

[2] *Köck*, NuR 1992, S. 412 (414); vgl. zur ökonomischen Analyse des Umweltproblems etwa *Zimmermann*, Umweltabgaben, S. 1 ff.; *Endres*, Umwelt- und Ressourcenökonomie; *Wicke*, Umweltökonomie; *Cansier*, Umweltökonomie, S. 13 ff.; *Hansjürgens*, Umweltabgaben im Steuersystem, S. 23 ff.