

**Die rechtliche Problematik der Einführung
einer CO₂-Abgabe in der Bundesrepublik
Deutschland**

Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
des Fachbereichs Rechtswissenschaften
der Universität Osnabrück

vorgelegt von

Joo-Young Kang

aus Pusan in Korea

Osnabrück, 2005

INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungsverzeichnis	viii
Literaturverzeichnis	xiv
A. Einleitung	1
B. Die Klimaentwicklung als globale Umweltbedrohung	5
I. Auswirkungen der in der Atmosphäre zunehmender CO₂-Konzentration auf die Umwelt	5
1. Problembeschreibung	5
2. Treibhauseffekt und Klimaänderung	7
a) Naturwissenschaftliche Grundlagen des Treibhauseffekts	7
b) Treibhauseffekt und Auswirkung	8
c) Charakteristika des Treibhausproblems	9
3. Ursachen und Verursacher	12
II. Klimaveränderung als globale Aufgabe	13
1. Der Sinn der „globalen Aufgabe“ in Klimaveränderung	13
2. Klimaschutz und internationale Politik	15
3. Erfolge und Defizite der Klimaschutzpolitik	17

C. Klimaschutz in den deutschen bzw. europagemeinschaftlichen Regelungen - - - - - 20

I. Klimaschutz in den deutschen Gesetzen - - - - -	20
1. Klimaschutz in der Verfassung - - - - -	20
a) Die subjektiv-rechtlichen Regelungen der Verfassung - - - - -	20
(a) Art. 2 Abs. 2 GG - - - - -	22
(b) Art. 14 Abs. 1 GG - - - - -	22
b) Die objektiv-rechtliche Regelungen der Verfassung - - - - -	23
2. Öffentlich-rechtlicher Klimaschutz - insbesondere Bundes-	
Immissionsschutzgesetz - - - - -	25
a) Bundes-Immissionsschutzgesetz - - - - -	25
(a) Einführung - - - - -	25
(b) Der Klimaschutz als Element der Grundpflichten der Anlagenbetreiber- - -	25
(1) Der Schutzgrundsatz des §5 Abs. 1 Nr. BImSchG - - - - -	26
(2) Das Vorsorgegebot des §5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG - - - - -	29
aa) Emissionsvermeidung - - - - -	31
bb) Energieeffizienz im Rahmen des §5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG - - -	32
(3) Sparsame und effiziente Energieverwendung des §5 Abs. 1 Nr. 4	
BImSchG - - - - -	33
b) Öffentliches Baurecht - - - - -	34
(a) Bauordnungsrecht - - - - -	35
(b) Bauplanungsrecht - - - - -	35
3. Straf- und privatrechtlicher Klimaschutz - - - - -	36
a) Strafrechtlicher Klimaschutz - - - - -	36
(a) §325 Abs. 1 StGB (Luftverunreinigung) - - - - -	36
(b) §325 Abs. 2 StGB (Luftverunreinigung durch Schadstoffe) - - - - -	38
(c) §329 Abs. 1 StGB (Luftverunreinigung in schutzbedürftigen Gebieten) - - -	39
b) Privatrechtlicher Klimaschutz - - - - -	39
(a) § 1004 i.V.m. §906 Abs. 1 und 2 S. 1 BGB (Beseitigungs- und Unterlas-	
sungsansprüche) - - - - -	39
(b) Umwelthaftungsgesetz - - - - -	40
4. Ergebnis - - - - -	41

II. Klimaschutz im EGV	42
1. Grundlagen der europäischen Klimaschutzstrategie	42
a) Das Protokoll von Kyoto von 1997	42
b) Das Fünfte Umweltaktionsprogramm der EG	43
c) Die IVU-Richtlinie	43
2. Rechtsgrundlage für den Klimaschutz im EG-Vertrag	45
3. Bewertung der Strategie der EG zum Klimaschutz	46
a) Beschränkung der Kompetenzen der EG	46
b) Beschränkung der EG durch das Rechtssetzungsverfahren	47

D. Ökonomische Instrumente als Bestandteil einer effektiven Klimaschutzpolitik ----- **49**

I. Umweltabgaben als ein ökonomisches Instrument für den Klimaschutz	49
1. Die Formvielfalt der CO₂-Abgaben	49
a) Begriff der CO ₂ -Abgaben	49
b) Die Formvielfalt der CO ₂ -Abgaben	50
(a) Steuern	50
(b) Gebühren und Beiträgen (Vorzugslasten)	52
(c) Sonderabgaben	56
2. Ökologische Effektivität der abgabenrechtlichen Instrumenten	60
a) Umweltökonomische Grundlagen	60
(a) Ausgangslage und grundlegende Konzepte	60
(b) Lösungsansatz des Externalitätenproblems in der Umweltökonomie	62
(1) Die Pigou-Lösung	62
(2) Das Standard-Preis-Modell von Baumol und Oates	64
b) Wirkungsweise und Ausgestaltung von lenkenden Umweltabgaben aus umweltökonomischer Sicht	67
(a) Erscheinungsformen der Umweltabgaben	67

(b) Wirkungsweise der Umweltabgaben	69
(1) Wahrnehmungsphase	69
(2) Zahlungsphase	70
(3) Inzidenzphase	71
c) Vereinbarkeit von CO ₂ -Abgaben mit den Prinzipien der Umweltpolitik	73
(a) CO ₂ -Abgaben mit dem Vorsorgeprinzip	74
(b) CO ₂ -Abgaben mit dem Verursacherprinzip	75
(c) CO ₂ -Abgaben mit dem Kooperationsprinzip	76

II. Instrumentenvergleich zwischen Umweltabgaben und anderen Instrumenten ----- **76**

1. Vergleich mit dem Ordnungsrecht als ein Instrument direkter Verhaltenssteuerung ----- **77**

a) Das „klassische“ ordnungsrechtliche Instrument	77
(a) Nachteile des ordnungsrechtlichen Instruments	77
(b) Vorzüge des ordnungsrechtlichen Instruments	79
b) Das abgabenrechtliche Instrument	79
(a) Die Nachteile des abgabenrechtlichen Instruments	79
(b) Die Vorzüge von Umweltabgaben	80
c) Ergebnis	81

2. Vergleich mit den Instrumenten indirekter Verhaltenssteuerung	82
a) Klimaschutzsubvention	82
b) Zertifikate (Emissionslizenzen)	83

E. Die rechtliche Verwirklichung einer CO₂-Abgabe auf europäischer Ebene und ihre Einführung in der Bundesrepublik Deutschland - 87

I. Die Umsetzung einer CO₂-Abgabe auf europäischer Ebene	87
1. Kompetenz der EG für die CO₂-Abgabe	87
a) Problemstellung	87
b) Finanzierungssystem der EG	89

2. Kompetenz der Gemeinschaft zur Einführung von CO₂-Abgabe als eigene Einnahmen

-----	92
a) Eigene Abgabenkompetenzen des EGV -----	92
(a) Art. 269 EGV -----	92
(1) Die „sonstigen Eigenmittel“ -----	92
(2) Die Eigenmittel der Gemeinschaft -----	93
(b) CO ₂ -Abgabe auf europäischer Ebene aufgrund Sachkompetenzen -----	97
b) Ergebnis -----	99

3. Kompetenz der Gemeinschaft zur Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Umweltabgaben einzuführen ----- 100

a) Überblick über die Regelungskompetenzen der EG -----	100
(a) Art. 96 f. EGV (Beseitigung vorhandener Verzerrungen) -----	100
(b) Art. 308 EGV (Subsidiäre Rechtsetzungsbefugnis) -----	101
b) Zuständigkeit der Gemeinschaft aufgrund umweltpolitischer Kompetenz (Art. 174, 175 EGV) -----	102
(a) Überblick -----	102
(b) Ziele der EG-Umweltpolitik -----	104
(c) Prinzipien der EG-Umweltpolitik -----	106
(1) Schutzniveauklausel -----	107
(2) Prinzip der regionalen Differenzierung -----	108
(3) Vorsorgeprinzip -----	109
(4) Ursprungsprinzip -----	110
(5) Verursacherprinzip -----	111
(d) Art. 175 Abs. 2 EGV als eine Spezialvorschrift gegenüber Art. 175 Abs. 1 EGV -----	112
(e) Umweltabgabe als Umweltschutzmaßnahme aufgrund Art. 175 Abs. 2 ---	113
c) Zuständigkeit der Gemeinschaft aufgrund Harmonisierungskompetenz (Art. 93 und 95 EGV) -----	114
(a) Art. 93 EGV -----	114
(1) Betroffene Steuerarten -----	114
(2) Form der Rechtsakte und Verfahren -----	115
(3) Notwendigkeit der Binnenmarktrelevanz -----	115
(b) Art. 95 EGV -----	116

(1) Bestimmungen über die Steuern als Bereichsausnahmen im Art. 95 Abs. 2 EGV	117
(2) Ergebnis	119
d) Ergebnis	120

II. Die Einführung einer CO₂-Abgabe in Bundesrepublik Deutschland - - - - 121

1. Zugänglichkeit des deutschen Rechts für das europäische Gemeinschaftsrecht - 121

a) Integrationskompetenz in der deutschen Verfassung	121
b) Umsetzungskompetenz	123

2. Verfassungsrechtliche Legitimation einer CO₂-Abgabe 123

a) Finanzverfassungsrechtliche Legitimation einer CO ₂ -Abgabe	123
(a) Spezifische Problematik einer CO ₂ -Steuer	123
(1) Konflikte eines Steuerstaates	123
aa) Begriff des Steuerstaates	124
bb) Konflikte eines Steuerstaates	124
(2) Steuertypen – numerus clausus	126
aa) Argumente gegen ein numerus clausus der Steuertypen - - -	127
bb) Die Gegenauffassung	128
cc) Qualifikation der CO ₂ -Steuer als Verbrauchsteuer	129
(3) Ergebnis	130
(b) Spezifische Problematik einer nichtsteuerlichen CO ₂ -Abgabe	131
(c) Ergebnis	132
b) Grundrechtliche Legitimation einer CO ₂ -Abgabe	133
(a) Verhältnismäßigkeit, insbesondere Geeignetheit der CO ₂ -Abgabe	133
(1) Klimaschutz im Gemeinwohlinteresse	134
(2) Geeignetheit der CO ₂ -Abgabe	134
aa) Das Problem des Freikaufens der Umweltpflicht	134
bb) Das Problem der Erreichbarkeit des Abgabepflichtigen - -	135
cc) Das Problem der Differenzierung nach Zahlungsfähigkeit -	136
dd) Das Problem der Ungenauigkeit abgabenrechtlicher Einwirkun- gen	136
(3) Erforderlichkeit der CO ₂ -Abgabe	137

(4) Angemessenheit der Mittels „Besteuerung“	138
(5) Ergebnis	139
(b) Perspektive des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG)	139
(1) Der allgemeine Gleichheitssatz und Leistungsfähigkeitsprinzip im Umweltsteuerrecht	140
(2) Die besonderen Auswirkungen des Gleichheitssatzes in CO ₂ -Abgabe	142
(3) Ergebnis	145
(c) Perspektive der Freiheitsgrundrechte	145
(1) Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG)	145
(2) Eigentumsrecht (Art. 14 Abs. 1 GG)	148
(3) Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG)	149
(4) Ergebnis	150
(d) Perspektive des Rechts- und Sozialstaatsprinzip	150
(1) Rechtsstaatsprinzip	150
aa) Verhältnismäßigkeitsprinzip	150
bb) Gesetzesbestimmtheit bzw. Gesetzesvorbehalt	151
(2) Sozialstaatsprinzip	151
 F. Fazit	 153

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
A.a.O.	am angegebenen Ort
ABl.	EG Amtsblatt der EG
Abs.	Absatz
AKUR	Arbeitskreis für Umweltrecht
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Der Betriebs-Berater
BBauBl	Bundesbaublatt
Bd.	Band
BFHE	Sammlung der Entscheidungen und Gutachten des Bundesfinanzhofs
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Bundes-Immissionsschutzverordnung
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BR Detuschland	Bundesrepublik Deutschland

- Bsp. Beispiel
- BSP Bruttosozialprodukt
- bspw. beispielsweise
- BT-Drs. Drucksache des Deutschen Bundestages
- BVerfG Bundesverfassungsgericht
- BVerfGE Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
- BVerwGE Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
- bzw. beziehungsweise
- ca. circa
- CH₄ Methan
- CO₂ Kohlendioxid
- DB Der Betrieb
- ders. derselbe
- d.h. das heißt
- Diss. Dissertation
- DIW Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
- DÖV Die Öffentliche Verwaltung
- DStJG Deutsche Steuerjuristische Gesellschaft e.V.
- DV Die Verwaltung
- DVBf. Deutsches Verwaltungsbuch
- EEA European Environment Agency/Europäische Umweltagentur
- EG Europäische Gemeinschaft
- EGKS Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
- EGV Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
- EMRK Europäische Menschenrechtskonvention

endg. endgültig

etc et cetera

EU Europäische Union

EUDUR Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht

EuGH Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften

EuGRZ Europäische Grundrechte-Zeitschrift

EuR Europarecht

EuZW Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht

e.V. eingetragener Verein

EWG Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

EWGV Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

f. folgende (Seite)

FAZ Frankfurter Allgemeine Zeitung

FCKW Fluorchlorkohlenwasserstoffen

ff. folgende (Seiten)

FGO Finanzgerichtsordnung

FS Festschrift

GATS General Agreement on Trade in Services

GG Grundgesetz

ggf. gegebenenfalls

GmbH Gesellschaft mit beschränkter Haftung

GrStG Grundsteuergesetz

GS Gedächtnisschrift

HdStR Handbuch des Staatsrechts

HdUR Handbuch des Umweltrechts

HessVGH Hessischer Verwaltungsgerichtshof

- h.L. herrschende Lehre
- h.M. herrschende Meinung
- Hrsg. Herausgeber
- IEA International Energy Agency
- i.e.S. im engeren Sinne
- InvHG Investitionshilfegesetz
- IPCC Intergovernmental Panel on Climate Change
- IStR Internationales Steuerrecht
- i.V.m. in Verbindung mit
- IVU-Richtlinie EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung
- J.h. Jahrhundert
- JZ Juristenzeitung
- KAG Kommunalabgabengesetz
- Kap. Kapitel
- Kfz. Kraftfahrzeug
- KOM Kommissionsdokumente
- KRK Klimarahmenkonvention
- KStG Körperschaftsteuergesetz
- lit. littera
- m.a.W. mit anderen Worten
- Mio. Million
- m.w.N mit weiteren Nachweisen
- NJW Neue Juristische Wochenschrift
- NuR Natur und Recht
- NVwZ Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

N ₂ O	Distickstoffoxid
OECD	Organization for Economic Cooperation Development
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts
ppm	parts per million
RAO	Reichsabgabenordnung
Rdnr.	Randnummer
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft
RÖE	Rohöläquivalent
Rspr.	Rechtsprechung
Rz.	Randziffer
SBI	Subsidiary Body for Implementation
S.	Satz
S.	Seite
Slg.	Sammlung
sog.	sogenannt
Sp.	Spalte
StGB	Strafgesetzbuch
StuW	Steuer und Wirtschaft
TA-Luft	Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft
TRIPS	Trade Related Intellectual Property Rights
Tz.	Textziffer
u.a.	und andere
UBA	Umweltbundesamt
UGB	Umweltgesetzbuch

- UGB-KomE Entwurf eines Umweltgesetzbuches der Unabhängigen
Sachverständigenkommission
- UmweltHG Umwelthaftungsgesetz
- UNEP United Nations Environmental Programme
- UNO United Nations Organization
- UPR Umwelt- und Planungsrecht
- UStG Umsatzsteuergesetz
- usw. und so weiter
- UTR Schriftenreihe (der Forschungsstelle) des Instituts für Umwelt- und
Technikrecht (an) der Uni. Trier
- UVP Umweltverträglichkeitsprüfung
- VDI Verein Deutscher Ingenieure
- vgl. vergleiche
- VVdStRL Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
- WiSt Wirtschaftswissenschaftliche Studien
- WISU Das Wirtschaftsstudium
- WiVerw Wirtschaft und Verwaltung
- ZAU Zeitschrift für angewandte Umweltforschung
- z.B. zum Beispiel
- ZGesStw Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
- ZRP Zeitschrift für Rechtspolitik
- ZUR Zeitschrift für Umweltrecht

Literaturverzeichnis

- G. Albrechtskirchinger, Greening the Treaty, EuZW 1991, S. 1.
- R. Alexy, Zum Begriff des Rechtsprinzips, in: W. Krawietz/K. Opalek (Hrsg.), Argumentation und Hermeneutik in der Jurisprudenz, Rechtstheorie 1979, Beihft 1, S. 59 ff.
- Das „Arbeitspapier der Kommission zur Strategie der EU in der Frage der Klimaänderung: Optionen“, SEK (95) 288 endg. vom 1.3.1995, Anhang 1, S. 18 f.
- H.-W. Arndt, Gleichheit im Steuerrecht, NVwZ 1988, S. 787 ff.
- , Entwurf eines Bundesabfallabgabengesetzes und das Grundgesetz, BB 1992, Beilage 8, S. 4.
- , Rechtsfragen einer deutschen CO₂-/Energiesteuer entwickelt am Beispiel des DIW-Vorschlages, 1995.
- H.H. Arnim, Besteuerung und Eigentum, VVdStRL 39 (1981), 332 ff.
- S. Arrhenius, Lehrbuch der kosmischen Physik, Zweiter Teil, 1903.
- P. Bader, Europäische Treibhauspolitik mit handelbaren Emissionsrechte - Empfehlungen für die Umsetzung der Kyoto-Verpflichtung vor dem Hintergrund US-Amerikanischer Lizenzierungserfahrungen, 2000.
- C. Bail, Klimaschutz und rechtlicher Ausblick, in: H.-W. Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Bd. I 1998, § 56.
- C. Bail/S. Marr/S. Oberthür, Klimaschutz und Recht, in: H.-W. Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht – Eine systematische Darstellung des europäischen Umweltrechts mit seinen Auswirkungen auf das deutsche Recht und mit rechtspolitischen Perspektiven (EU-DUR), 2. Aufl., 2002, S. 256.
- F.R. Balmes, Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Systematisierung von Umweltsteuern, 1997.

- H. Bals/A. Nölke, Volkswirtschaftliche Kosten und kommunale Gebühren – Ansätze für eine Neuorientierung des Kommunalabgabenrechts, KStZ 1990, S. 201 ff.
- C. von Bar, Zur Dogmatik des zivilrechtlichen Ausgleichs von Umweltschäden, Karlsruher Forum 1987.
- U. Battis/M. Krautzberger/R.-P. Löhr, Kommentar zum BauGB, 1996.
- A. Bauer, Der Treibhauseffekt, 1993.
- G.H.-K. Bauer, Die Steuer als Instrument im Umweltschutz, Diss. Augsburg 1994.
- W. Baumol/W. Oates, The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment, in: Swedish Journal of Economics, Vol. 73, No. 1, 1971, S. 42 ff.
Die deutsche Übersetzung H. Möller/R. Osterkamp/W. Schneider (Hrsg.), Die Verwendung von Standards und Preisen zum Schutz der Umwelt, in: Umweltökonomik. Beiträge zur Theorie und Politik, 1982, S. 254 ff.
- , The Theory of Environmental Policy, 2. Aufl., New York 1988.
- U. Becker, Die Berücksichtigung des Staatsziels Umweltschutz beim Gesetzesvollzug – Zum Erlass abfallvermeidender Maßnahmen durch die Verwaltung, DVBl. 1995, S. 716f.
- G. Becker-Neetz, Rechtliche Probleme der Umweltzifikatsmodelle in der Luftreinhaltepolitik, 1988.
- B. Bender, Zur staatshaftungsrechtlichen Problematik der Waldschäden, VerwArch 77 (1986), 335 ff.
- B. Bender/R. Sparwasser/R. Engel, Umweltrecht, – Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 4. Aufl. 2000.
- E. Bergmann/S. Werry, Die Wasserentnahmeabgabe, Berichte des Bundesumweltamtes 5/89, 1989.
- Der Bericht der Kommission, Über die Umsetzung des Programms der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung – Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, KOM (95) 624 endg. vom 10.1.1996.

- D. Bethge, Art. „Technischer Anleitung zum Schutz gegen Lärm“, in: O. Kimminich/H.F. v. Lersner/P.-C. Storm, HdUR, Bd. II, 1988, Sp. 483.
- B. Beutler/R. Bieber/J. Pipkorn/J. Streil (Hrsg.), Die Europäische Union, 5. Aufl. 2001.
- D. Beyersmann, Nucleinsäure, 1971.
- W. Bilgery, Die steuerrechtliche Vergünstigungsnorm im Lichte der Theorie vom Stufenbau des Steuertatbestandes unter besonderer Berücksichtigung der Einkommensteuer, 1988.
- D. Birk, Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab der Steuernormen, 1983.
- , Steuerrecht als Mittel des Umweltschutzes, NuR 1985, S. 90, 91.
- , Steuerrecht I, 1988.
- , Steuerrecht, Aufl. 7, 2004.
- , Verfassungsrechtliche Grenzen der Konsumbesteuerung, in: M. Rose (Hrsg.), Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems, 1991, S. 351.
- , Gemeinschaftsteuern, in: ders. (Hrsg.), Handbuch des Europäischen Steuer- und Abgabenrechts, 1995, S. 308 f.
- , Steuerrecht 2. Aufl., 1999.
- D. Birk/J. Förster, Kompetenzrechtliche Grenzen des Gesetzgebers bei der Regelung der Verbrauchsteuer, DB 1985, Beilage 17, S. 9 f.
- J. Blank/W. Ströbele, Das CO₂-Problem aus umweltökonomischer Sicht, WiSt, Heft 11 (1994), S. 552 – 557.
- A. Bleckmann, Europarecht, 5. Aufl. 1990.
- R. Boest, Ein langer Weg zur Demokratie in Europa. Die Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments bei der Rechtssetzung nach dem Vertrag über die Europäische Union, EuR 1992, S. 182.
- P. Bohley, Gebühren und Beiträge, 1977.
- H. Bonus, Marktwirtschaftliche Konzepte im Umweltschutz, 1984.

- , Emissionsrechte als Mittel der Privatisierung öffentlicher Ressourcen aus der Umwelt, in: L. Wegehenkel (Hrsg.), Marktwirtschaft und Umwelt (1981), S. 54 ff.
- , Steuern als Instrumente des Umweltschutzes – Weitere Bemerkungen zu Richard Zwintz, ZGesStw Bd. 131, S. 540 – 549.
- , Preis- und Mengenlösungen in der Umweltpolitik, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaften, Bd. 41 (1990), S. 347.
- , Leistungspotentiale marktwirtschaftlicher Umweltpolitik, in: El-Shagi El-Shagi/E. Knappe/L. Müller-Hagedorn (Hrsg.), Umweltpolitik in der Marktwirtschaft, 1991, S. 27 ff.
- R. Borell/L. Schemmel/V. Stern, Sonderabgaben für den Umweltschutz? Sieben Vorschläge auf dem Prüfstand, Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts Heft 69, 1990.
- P. Borsch/J.-F. Hake (Hrsg.), Klimaschutz – Eine globale Herausforderung, 1998.
- E. Brandt, Anmerkung zum Investitionshilfeabgabe-Urteil des BVerfG, UPR 1985, S. 51.
- , Finanzierung der Altlastensanierung im Abfallbereich, 1987.
- S. Breier, Die Sonderversammlung der Vereinten Nationen in New York, NuR 1998, S. 412
- R. Breuer, Umweltlenkende und wirtschaftsrechtliche Abgaben im europäischen Binnenmarkt, DVBl. 1992, S. 496.
- , Zunehmende Vielgestaltigkeit der Instrumente im deutschen und europäischen Umweltrecht, NVwZ 1997, S. 839
- , Anlagengenehmigung und Grundpflichten, in: FS für Feldhaus, 1999, S. 49 f.
- , Die staatliche Berufsregelung und Wirtschaftslenkung, in: J. Isensee/P. Kirchhof, HdStR VI, 1989, § 148 Rdnr. 30.
- F. Brückmann, Möglichkeiten und Schwierigkeiten einer Umweltorientierung der gemeindlichen Gebührenkalkulation, KStZ 1991, S. 141.
- H. Büge, Die 3. Novelle zum Bundes-Immissionsschutzgesetz und ihre Bedeutung für die Betreiber genehmigungspflichtiger Anlagen, DB 1990, S. 2480, 2410.
- W. Brunton, Ökonomische und ökologische Effektivität der umweltorientierten Abgabepolitik im föderativen Staat, 1998.

- J. Bunde, Umweltsituation in der Bundesrepublik Deutschland, in: W. Benkert/J. Bunde/B. Hansjürgens, Umweltpolitik mit Ökosteuern?, 1991, S. 23 f.
- Bundesarchitektenkammer (Hrsg.), Energiegerechtes Bauen und Modernisieren, 1996 f
- Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.), Wärmeschutz bei Gebäuden, 1994.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (Hrsg.), Energie Daten 2000, Berlin 2000.
- F. v. Burchard, Vertrag über die Europäische Union – Auswirkungen auf die Rechtssetzungsverfahren nach dem EWGV, DÖV 1992, S. 1039 ff.
- M. Burgi, Das Schutz- und Ursprungsprinzip im europäischen Umweltrecht, NuR 1995, S. 12.
- R. Buttgerit, Die Klimaschutzpolitik der EG im Lichte weltweiter Umweltpolitik, ZAU 1992, S. 269 f.
- C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), Kommentar zum EUV/EGV, 2. Aufl. 2002.
- D. Cansier, Ökonomische Grundprobleme der Umweltpolitik, 1975.
- , Arthur Cecil Pigou (1877-1959), in: J. Starbatty (Hrsg.), Klassiker des ökonomischen Denkens, 1988, S. 243.
- , Öffentliche Finanzen im Dienst der Umweltpolitik – Neuere theoretische Ansätze, in: K. Schmidt (Hrsg.), Öffentliche Finanzen und Umweltpolitik I, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N. F., Bd. 176/I, 1988, S. 17 ff.
- J. Caspar, Klimaschutz und Verfassungsrecht, in: H.-J. Koch/J. Caspar (Hrsg.), Klimaschutz im Recht, 1997, S. 369.
- W.R. Cline, The Economic Benefits of Limiting Global Warming, in: Institute for International Economics (Hrsg.), The Economics of Global Warming, Washington D.C. 1992, S. 81 - 138.
- C. Creifelds, Rechtswörterbuch, 15. Aufl. 1999.
- T. Darnstädt, Gefahrenabwehr und Gefahrenvorsorge, 1983.

- M.A. Dausen (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 2003.
- M. Daxenberger, Kumulationseffekte – Grenzen der Erfolgszurechnung im Umweltstrafrecht, 1997.
- D. Dickertmann, Erscheinungsformen und Wirkungen von Umweltabgaben aus ökonomischer Sicht, DStJG 15 (1993), S. 37 f.
- J. Dietlein, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 1992.
- K. Dittmann, Die Strategie der Europäischen Gemeinschaft, in: H.-J. Koch/J. Caspar (Hrsg.), Klimaschutz, 1997, S. 65.
- R. Dolzer/K. Vogel/K. Graßhof (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Stand 1992.
-----, Bonner Kommentar zum GG, Stand 2002.
- Ehm, BBauBl. 1993, S. 946
- W. Eichhammer/U. Boede/F. Gagelmann/E. Jochem/N. Kling/J. Schleich/B. Schlo-
mann/J. Chesshire/H.-J. Ziesing, Treibhausgas-minderungen in Deutschland
und UK, Folge „glücklicher“ Umstände oder gezielter Politikmaßnahmen?,
UBA-Reihe Climate Change 02/01, Forschungsprojekt 201 41 133, Berlin
2001.
- C. Eiden, Die Rechtsgrundlage gemäß Art. 100 des EWG-Vertrages, 1984.
- R. Enders/M. Krings, Das Artikelgesetz aus immissionsschutz- und abfallrechtlicher
Sicht – Zur Umsetzung der UVP – Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie,
der Deponierichtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz -,
DVBl. 2001, S. 1397.
- A. Endres, Die pareto-optimale Internalisierung externer Effekte, 1976.
-----, Die Pigou-Steuer, WIST, Heft 8/86, S. 497.
-----, Umweltzertifikate und Kompensationslösungen aus ökonomischer und juristi-
scher Sicht, 1994.

- A. Endres/R. Schwarze, Zertifikate im Klimaschutz – Theorie und Design, in: H. Bonus (Hrsg.), Umweltzertifikate – der steinige Weg zur Marktwirtschaft, 1998, S. 166 ff.
- Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ des Deutschen Bundestages (Hrsg.), Klimaänderung gefährdet globale Entwicklung, 1992.
- A. Epiney, Umweltrecht in der europäischen Union, 1997.
- A. Epiney/A. Furrer, Umweltschutz nach Maastricht, Ein Europa der drei Geschwindigkeiten?, EuR 1992, S. 384 f.
- A. Epiney/M. Scheyli, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, 1998.
- W. Erbguth, Rechtssystematische Grundfragen des Umweltrechts, 1987.
- H.-U. Erichsen, Allgemeine Handlungsfreiheit, HdStR VI, 1989, § 152, Rdnr. 25 ff.
- D. Ewringmann, Zum Wirkungspotential und zur Wirkungsweise von Umweltabgaben, in: G. Schneider/R.-U. Sprenger (Hrsg.), Mehr Umweltschutz für weniger Geld – Einsatzmöglichkeiten und Erfolgchancen ökonomischer Anreizsystem in der Umweltpolitik, Ifo-Studien zur Umweltökonomie, Bd. 4 1984, S. 253.
- D. Ewringmann, Art. „Verursacherprinzip“, in: O. Kimminich/H.F. v. Lersner/P.-C. Storm, HdUR, Bd. II, 1988, Sp. 1049 ff.
- , Öko-Steuern oder Umweltabgaben?, ZAU, Heft 4 (1988), S. 324.
- D. Ewringmann/F. Schaufhausen, Abgaben als ökonomischer Hebel in der Umweltpolitik, Berichte des Umweltbundesamtes 8/85 1985.
- M. Faber/P. Michaelis, Änderungen der Produktions- und Verbrauchsweise durch Umweltabgaben am Beispiel der Abfallwirtschaft, in: H.G. Nutzinger/A. Zahrnt, Öko-Steuern, 1989, S. 103 ff.
- FAZ von 24.09.1996, Rat und Geld für Brennstoffsparer.
- von 6. 11. 1999, Neue Hoffnung für den Umweltschutz. Trittin zieht positive Bilanz des Bonner Gipfels.

- E. Feess, Umweltökonomie und Umweltpolitik, 1995.
- G. Feldhaus, Einführung in die Störfall-Verordnung, WiVerw 1981, S. 203.
-----, Rechtliche Instrumente zur Bekämpfung von Waldschäden, UPR 1987, S. 5.
- G. Feldhaus/H. Ludwig/P. Davids, Die TA-Luft '86, DVBl. 1986, S. 641 ff
- L. Fischer, Einige Anmerkungen zu Klimaschutzabgaben, IStR 1993, S. 201, 203.
- W. Fischer/J. Primo/W. Sassin, „Das Klimaproblem. Ansätze einer politischen Lösung“ – Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Vol. 39, 1989, S. 278 - 283.
- P. Flockermann, Stellenwert des Umweltschutzes im Rahmen der Steuerpolitik, DStJG Bd. 15 (1933), S. 81.
- J. Förster, Die Verbrauchsteuern, 1989.
- H. Förster, Ökosteuern als Instrument der Umweltpolitik?, 1990.
- S. Franke, Ökologische und politische Beurteilung von Öko-Steuern, StuW 1990, S. 217.
-----, Umweltabgaben und Finanzverfassung, StuW 1994, S. 34 f.
- W. Frenz, Europäisches Umweltrecht, 1997.
-----, Das Verursacherprinzip im Öffentlichen Recht, 1997.
- S. Frey, Umweltökonomie, 3. Aufl., 1992.
- K.H. Friauf, Öffentliche Sonderlasten und Gleichheit der Steuerbürger, in: FS für Hermann Jahrreiß zum 80. Geburtstag, 1974.
-----, Zur Zulässigkeit von außensteuerlichen Sonderabgaben, in: Der Bürger als Objekt der staatlichen Finanzpolitik, FS für Willy Haubrichs zum 65. Geburtstag, 2. Aufl., 1977.
-----, Kommunalabgaben zur Abwälzung von Folgekosten des Wohnungsbaus, DVBl. 1978, S. 522.
-----, „Verleihungsgebühren“ als Finanzierungsinstrument für öffentliche Aufgaben, in: Festschrift der Rechtswissenschaftlichen Fakultät zur 600-Jahr-Feier der Universität zu Köln, 1988.

- , Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Gesetzgebung über die Steuern vom Einkommen und vom Ertrag, DStJG Bd. 12 (1989), S. 3 f.
- F. Fugmann, Der Gesamthaushalt der EG-Bedeutung, rechtliche Struktur, Vollzug, Notwendigkeit und Möglichkeiten einer Reform, 1992.
5. Umweltaktionsprogramm der EG vom 17. 5. 1993, Für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, ABl. EG Nr. C 138.
- J.W. Gerlach, Privatrecht und Umweltschutz im System des Umweltrechts, 1989.
- D. Gosch, Juristische Beurteilung von Öko-Steuern, StuW 1990, S. 207.
- V. Götz, Recht der Wirtschaftssubventionen, 1966.
- , Parafiskalische Abgaben im europäischen Gemeinschaftsrecht, in: R. Wendt/W. Höfling/U. Karpen/M. Oldiges, Staat Wirtschaft Steuern, FS für K.H. Friauf zum 65. Geburtstag, 1996, S. 37 ff.
- E. Grabitz (Hrsg.), Kommentar zum EWG, 1992.
- E. Grabitz/M. Hilf (Hrsg.), Kommentar zum EUV/EGV, Stand 1994.
- A. Griese, Die Finanzierung der Europäischen Union, EuR 1998, S. 462 f.
- H. v. Groeben/J. Schwarze, Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft 6. Aufl. Bd. 4, 2004.
- H. v. Groeben/J. Thiesing/C.-D. Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 1997.
- O. Grrene/ J.E. Salt, Verification Issues in the Development of an Effective Climate Change Convention, World Ressource Review 5 (3), 1993, S. 271 – 285.
- U. Häde, Finanzausgleich in der Europäischen Union – Bemerkungen zu Finanzautonomie und Umverteilung aus juristischer Sicht, 2000.
- G. Hager, Das neue Umwelthaftungsgesetz, NJW 1991, S. 136.

- K. Hailbronner, Stand und Perspektiven der EG-Umweltgesetzgebung, in: C. Callies/B. Wegner (Hrsg.), Europäisches Umweltrecht als Chance, 1992, S. 17.
- U. Hampicke u.a., Kosten und Wertschätzung des Arten- und Biotopschutzes, Bericht des Umweltbundesamtes 3/91, 1991.
- W. Haneklaus, Direktwirkung von EG-Richtlinien zu Lasten einzelner?, DVBl. 1993, S. 129.
- B. Hansjürgens, Finanzpolitische Anforderungen und Restriktionen für Umweltabgaben, in: W. Benkert/J. Bunde/B. Hansjürgens, Umweltpolitik mit Öko-Steuern?, 1991, S. 87.
- , Umweltabgaben im Steuersystem – Zu den Möglichkeiten einer Einfügung von Umweltabgaben in das Steuer- und Abgabensystem der Bundesrepublik Deutschland, 1992.
- K. Hansmann, in: K. Hansmann (Hrsg.), Umweltrecht Bd. I, Rdnr. 1 zu Nr. 3.1.2 TA-Luft (Nr. 3.2).
- K.H. Hansmeyer/D. Ewringmann, Das Steuer- und Abgabensystem unter der ökologischen Herausforderung, StWuStP 1990, S. 36;
- K.-H. Hansmeyer/H.K. Schneider, Umweltpolitik, Ihre Fortentwicklung unter marktsteuernden Instrumenten, 1990.
- G. Hartkopf/E. Bohne, Umweltpolitik I – Grundlagen, Analysen und Perspektiven, 1983.
- N. Hartmann, Umweltabgaben und Finanzverfassung – Schwerpunkt Sonderabgaben, in: W. Jakob/O. Zugmaier (Hrsg.), Rechtliche Probleme von Umweltabgaben, 1996, S. 131.
- K. Haselmann, Globale Erwärmung und optimierte Klimaschutzstrategien, in: H.-J. Koch/J. Caspar (Hrsg.), 1997, S. 13.
- J. Heimlich, Die Verleihungsgebühr als Umweltabgabe, 1996.
- J. Heister, Der internationale CO₂-Vertrag-Strategien zur Stabilisierung multilateralen Kooperation zwischen souveränen Staaten, 1997.

- W.P. Heller/D.A. Starrett, On the Nature of Externalities, in: St. A. Y. Lin (Hrsg.), Theory and Measurement of Economic Externalities, New York (Academic Press), 1976, S. 9-22.
- R. Hendler, Zur rechtlichen Beurteilung von Umweltabgaben am Beispiel des „Wasserpfennigs“, NuR 1989, 24 f.
-----, Umweltabgaben und Steuerstaatsdoktrin, AöR Bd. 115 (1990), S. 603 ff
- H.-G. Henneke, Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 20a GG, NuR 1995, S. 330 f
- P. Henseler, Das Urteil zur Investitionshilfeabgabe in seiner Bedeutung für die Dogmatik des Abgabenrechts, NVwZ 1985, S. 398 ff.
- K. Herkenrath, Der baden-württembergische Wasserpfennig, eine Pervertierung des umweltökonomischen Verursacherprinzips?, KStZ 1987, S. 71.
- E. Hermann, Der Störer nach § 1004 BGB, 1987.
- G. Hermes, Das Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit, 1987.
- F.S.M. Heselhaus, Abgabehoheit der Europäischen Gemeinschaft in der Umweltpolitik – Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der Möglichkeiten und Grenzen einer Ertragshoheit der Europäischen Gemeinschaft, 2001.
- J. Hey, Rechtliche Zulässigkeit von Umweltabgaben unter dem Vorbehalt ihrer ökologischen und ökonomischen Wirksamkeit, StuW 1998, S. 34 ff
- M. Hilf, Umweltabgaben als Gegenstand von Gemeinschaftsrecht und –politik, in: Umweltschutz durch Abgaben und Steuern, 7. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 22. bis 24. Sept. 1991, S. 135.
-----, Richtlinie der EG – ohne Richtung, ohne Linie?, EuR 1993, 11 ff.
- S. Himmelmann, Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft, in: S. Himmelmann/A. Pohl/C. Tinnesen-Harmes (Hrsg.), Handbuch des Umweltrechts, 1994, Rdnr. 29 ff.

S. Hobe, Menschenrechte auf Umweltschutz? – Bestand und Begründungsmöglichkeiten, ZUR 1994, 15 ff.

W. Höfling, Verfassungsfragen einer ökologischen Steuerreform, StuW 1992, S. 249.

J. Hofmann, Rechtsschutz für den Wald, ZRP 1985, S. 170.

-----, Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Investitionshilfegesetz (InvHG) – Sonderabgaben und Grundgesetz, DVBl. 1986, S. 537 ff.

W. Hoffman-Riem, Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts als Aufgabe. Ansätze am Beispiel des Umweltschutzes, AöR 1990, S. 416 ff.

H. Hohmann, Ergebnisse des Erdgipfels von Rio, NVwZ 1993, S. 311 ff.

W. Hoppe/M. Beckmann/P. Kauch, Umweltrecht, 2. Aufl. 2000.

S. Huster, Rechte und Ziele, Zur Dogmatik des allgemeinen Gleichheitssatzes, 1993.

G.C.R. Iglesias, Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als Verfassungsgericht, EuR 1992, S. 231.

Institut Wohnen und Umwelt, Altbaumodernisierung und Sanierung bei Wohngebäuden, in: Enquête-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“, Energie und Klima – Studienprogramm, Bd. 2, 1990.

IEA, Key World Energy Statistics 2000, www.iea.org/statist/index.htm.

IPCC, Third Assessment Report Working Group I, Climate Change. The Scientific Basis 2001.

-----, Climate Change 1995, Impacts Adaptations and Mitigation of Climate Change, Scientific-Technical Analyses, Cambridge, 1995.

H.P. Ipsen, Deutschland in den Europäischen Gemeinschaften, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VII 1992, § 181 Rdnr. 61.

J. Ipsen, Staatsrecht II, 3. Aufl. 2000.

-----, Staatsrecht II, 7. Aufl. 2004.

- J. Isensee, Steuerstaat als Staatsform, in: FS für H.P. Ipsen, 1977, S. 409 ff.
- , Das Grundrecht als Abwehrrecht und staatliche Schutzpflicht, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 1992, § 111 Rdnr. 77 ff
- , Das Grundrecht auf Sicherheit, 1983.
- , Steuerstaat als Staatsreform, 1997.
- F.G. Jacobs, The protection of the environment under the Single European Act, in: J. Schwarze/-Schermers (Hrsg.), Structure and Dimensions of European Community Policy, 1988, S. 117 ff.
- J. Jans, The Competences for EC Environmental Law, in: G. Winter (Hrsg.), European Environmental Law, 1996, S. 331.
- H.D. Jarass, Schädliche Umwelteinwirkungen – Inhalt und Grenzen eines Kernbegriffs des Immissionsschutzrechts, DVBl. 1983, S. 725 ff.
- , BImSchG Kommentar, 3. Aufl. 1995.
- , BImSchG Kommentar, 5. Aufl. 2002.
- W. Kahl, Der EuGH als »Motor des europäischen Umweltschutzes«?, ThürVBl. 1994, S. 227.
- , Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht – Eine Untersuchung zur Rechtsidee des „bestmöglichen Umweltschutzes“ im EWG-Vertrag, 1993.
- A. Katz, Staatsrecht, 11. Aufl., 1992.
- M. Kemper, Das Umweltproblem in der Marktwirtschaft – Wirtschaftstheoretische Grundlagen und vergleichende Analyse umweltpolitischer Instrumente in der Luftreinhalte- und Gewässerschutzpolitik, 1989.
- M. Kilian, Umweltschutz durch internationale Organisationen, 1987.
- O. Kimminich/H.F. v. Lersner/P.-C. Storm (Hrsg.), Handwörterbuch des Umweltrechts, 1994, Bd. I.
- F. Kirchhof, Die Höhe der Gebühr, 1981.
- , Die Verleihungsgebühr als dritter Gebührentyp, DVBl. 1987, S. 573 ff

- , Leistungsfähigkeit und Wirkungsweisen von Umweltabgaben an ausgewählten Beispielen, DÖV 1992, S. 234.
- , Leistungsfähigkeit und Wirkungsweise von Umweltabgaben an ausgewählten Beispielen, in: R. Breuer/M. Kloepfer/P. Marburger/M. Schröder (Hrsg.), Umweltschutz durch Abgaben und Steuern, UTR Bd. 16, 1992, S. 111.
- , Umweltabgaben – Die Regelungen in der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten, in: H.-W. Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Bd. I, 2003, S. 1351.
- P. Kirchhof, Besteuerungsgewalt und Grundgesetz, 1973.
- , Besteuerung und Eigentum, VVDStRL, Heft 39 (1981), S. 226 ff.
- , Die Finanzierung des Leistungsstaates, Jura 1983, S. 505, 512
- , Verfassungsrecht und öffentliches Einnahmesystem, in: K.H. Hansmeyer (Hrsg.), Staatsfinanzierung im Wandel, 1983, S. 33.
- , Der verfassungsrechtliche Auftrag zur Besteuerung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit, StuW 1985, S. 319 ff
- , Die Kunst der Steuergesetzgebung, NJW 1987, S. 3226.
- , Kontrolle der Technik als staatliche und private Aufgabe, NVwZ 1988, S. 102 f.
- , Staatliche Einnahmen, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), HdStR, Bd. 4 (1990), § 88, Rdnr. 3 ff.
- , Deutsches Verfassungsrecht und europäisches Gemeinschaftsrecht, EuR 1991, S. 12 f.
- , Abgabe, in: Umweltfinanzrecht, HdUR, Bd. I, Sp. 25.
- , Verfassungsrechtliche Grenzen von Umweltabgaben, DStJG Bd. 15 (1993), S. 3, 14.
- F. Klein, Zur Frage der künftigen Steuerhoheit der Europäischen Gemeinschaft, in: G. John (Hrsg.), Besteuerung und Unternehmenspolitik, FS für G. Wöhe, 1989, S. 189 f.
- B. Kleindienst, Der privatrechtliche Immissionsschutz nach § 906 BGB, 1964.
- U. Klocke, Klimaschutz durch ökonomische Instrumente – Finanzverfassungsrechtliche, europarechtliche und ökonomische Aspekte einer CO₂-Abgabe, 1995.
- M. Kloepfer, Umweltrecht durch Abgaben, DÖV 1975, S. 594.
- , Zum Grundrecht auf Umweltschutz, 1978.

- , Zu den neuen umweltrechtlichen Handlungsformen des Staates, JZ 1991, S. 737 ff.
- , Umweltrecht im geeigneten Deutschland, DVBl. 1991, S. 1 ff.
- , Alte und neue Handlungsformen staatlicher Steuerung im Umweltbereich, in: K. Klaus/D. Nicolai (Hrsg.), Instrumente und Formen staatlichen Handelns, 1993, S. 337.
- , Umweltschutz als Verfassungsrecht – Zum neuen Art. 20a GG, DVBl. 1996, S. 73.
- , Umweltrecht, 2. Aufl. 1998.
- , Umweltrecht, 3. Aufl. 2004.
- M. Kloepfer/W. Follmann, Lizenzentgelt und Verfassungsrecht, DÖV 1988, S. 581 f.
- M. Kloepfer/H. Kröger, Zur Konkretisierung der immissionsschutzrechtlichen Vorsorgepflicht, NuR 1990, S. 15.
- M. Kloepfer/E. Rehbinder/E. Schmidt-Aßmann/P. Kunig, Umweltgesetzbuch, 2. Aufl. 1991.
- M. Kloepfer/M. Schulte, Zuständigkeitsgrenzen bei der Einführung landesrechtlicher Abfall(Sonder-)abgaben, UPR 1992, S. 201.
- M. Kloepfer/R. Thull, Rechtsprobleme einer CO₂-Abgabe, DVBl. 1992, 195 ff.
- M. Kloepfer/H.-P. Vierhaus, Umweltstrafrecht, 2. Aufl. 2002.
- W. Kluth, Einführung in das Umweltrecht, Jura 1991, S. 294.
- F.L. Knemeyer/M. Deubert, Rechtliche Schranken kommunaler Abfallpolitik im Bereich der Gewerbeabfälle, DÖV 1992, S. 575.
- H. Knüppel, Umweltpolitische Instrumente – Analyse der Bewertungskriterien und Aspekte einer Bewertung, 1989.
- H.J. Koch (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum BImSchG, Stand: Febr. 1996.
- (Hrsg.), Klimaschutz im deutschen Anlagengenehmigungsrecht, in: H.-J. Koch (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrecht, 1998, S. 46.
- (Hrsg.), Umweltrecht, 2002.

- (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum BImSchG, 15. Lief. Sept. 2004.
- H.-J. Koch/C. Behrend, CO₂-Minderungspotentiale im Bereich der Industrie(anlagen) und das Instrumentarium des BImSchG, in: H.-J. Koch/J. Caspar (Hrsg.), Klimaschutz im Recht, 1997, S. 172.
- H.-J. Koch/K. Jankowski, Die IVU-Richtlinie: Umsturz im deutschen Anlagengenehmigungsrecht?, ZUR 1998, S. 57 ff.
- H.-J. Koch/K. Jankowski/Appel, Emissionsbegrenzung und Umweltqualität, NVwZ 1995, S. 399 ff.
- H.-J. Koch/R. Verheyen, Klimaschutz im deutschen Anlagengenehmigungsrecht: völkerrechtlicher Rahmen, europarechtliche Vorgaben, innerstaatlicher Anpassungsbedarf, NuR 1999, S. 7
- H.-J. Koch/A. Wieneke, Das europäische und deutsche Anlagengenehmigungsrecht, in: H.-W. Rengeling, Klimaschutz durch Emissionshandel, 2001, S. 108.
- W. Köck, Die Sonderabgabe als Instrument des Umweltschutzes. Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Abgabenrechts, Diss. Bremen, 1991.
- , Umweltrechtsentwicklung und ökonomische Analyse, NuR 1992, S. 418.
- , Umweltsteuern als Verfassungsprobleme einer CO₂-Abgabe, DVBl. 1992, S. 697.
- , Umweltabgaben – Quo vadis?, JZ 1993, S. 62.
- M. Kotulla (Hrsg.), Kommentar zum BImSchG, 2004.
- L. Krämer, Arbeit und Konzeption der EG-Kommission in der Umweltpolitik, in: C. Callies/B. Wegener (Hrsg.), Europäisches Umweltrecht als Chance, 1992, S. 35.
- , EC Environmental Law, 4. Aufl. 2000.
- , Umweltvereinbarungen im Gemeinschaftsrecht, in: H.-W. Rengeling (Hrsg.), Instrumente des Umweltschutzes im Wirkungsverbund, 2001, S. 80.
- , Grundlagen aus europäischer Sicht – Rechtsfragen betreffend den Emissionshandel mit Treibhausgasen der Europäischen Gemeinschaft, in: H.-W. Rengeling, Klimaschutz durch Emissionshandel, Achte Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht am 26./27. April 2001, S. 10.
- P. Kreibohm, Der Begriff der Steuer im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 2003.

R. Kreile, Die Steuergesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland aus der Sicht des Parlamentariers, *StuW* 1977, S. 3.

D. Kröger/I. Klaufß, *Umweltrecht*, 2001.

H.W. Kruse, *Lehrbuch des Steuerrechts*, Bd. I..

E. Kutscheidt, Schädliche Umwelteinwirkungen, in: *FS für Feldhaus*, 1999, S. 1 ff.

K.-H. Ladeur, Entschädigung für Waldsterben? – Die Grenzen des Haftungsrechts und die verfassungsrechtliche Institutsgarantie des Eigentums, *DÖV* 1986, S. 445 ff., 448 ff.

-----, Umweltrecht und technologische Innovation, in: R. Breuer/M. Kloepfer/P. Marburger/M. Schröder (Hrsg.), *UTR* 5 (1988), S. 305, 321 f.

J. Lang, *Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer*, 1988.

-----, Der Einbau umweltpolitischer Belange in das Steuerrecht, *UTR* 16 (1992), S. 64.

-----, Verwirklichung von Umweltschutzzwecken im Steuerrecht, *DStJG* Bd. 15 (1993), S. 115, 123.

-----, *Entwurf eines Steuergesetzbuchs*, 1993.

C. Langenfeld, Zur Direktwirkung von EG-Richtlinien, *DÖV* 1992, S. 955.

P. Laufs, Ökosteuerung und marktwirtschaftliche Umweltpolitik, *ZAU* 1985, S. 325 ff.

C.O. Lenz, Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs auf dem Gebiet des Umweltschutzes, in: H.-W. Rengeling (Hrsg.), *Umweltschutz und andere Politiken der Europäischen Gemeinschaft*, 1993, S. 23.

-----, *EG-Vertrag: Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften*, 2. Aufl., 1999.

H.F. Lersner, Bestehende und geplante Umweltabgaben, *DStJG* Bd. 15 (1993), S. 103 ff.

D. Lorenz, Die öffentliche Sache als Instrument des Umweltschutzes, *NVwZ* 1989, S. 812 f.

- G. Lübke-Wolff, Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Grenzen, NVwZ 2001, S. 489.
- S. Lühle, Beschränkungen und Verbote des Kfz-Verkehrs zur Verminderung der Luftbelastung, 1998.
- T. Lytras, Zivilrechtlich Haftung für Umweltschäden, 1995.
- R. Maaß, Die neuere Rechtsprechung des BverfG zum allgemeinen Gleichheitssatz – Ein Neuansatz?, NVwZ 1988, S. 14 f.
- S. Magiera, Zur Finanzverfassung der Europäischen Union, in: A. Randelzhofer/R. Scholz/D. Wilke (Hrsg.), GS für Grabitz, 1995, S. 417.
- T. Maunz, Verfassungsrechtliche Folgerungen aus dem Investitionshilfeabgabe-Urteil, BayVBl. 1985, S. 161.
- T. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/E. Schmidt-Aßmann, Kommentar zum GG, 2003.
- R. Mayntz u.a., Vollzugsprobleme der Umweltpolitik – Materialien zur Umweltforschung, 1978.
- K.L. Mehrbrey, Verfassungsrechtliche Grenzen eines Marktes handelbarer Emissionsrechte, Untersuchung eines sogenannten marktwirtschaftlichen Umweltschutzinstruments – dargestellt am Beispiel der Luftreinhaltung, Schrift zum Umweltrecht Bd. 126, 2003.
- R. Mendelsohn/W.C. Nordhaus/D. Shaw, The Impact of Global Warming on Agriculture, A Ricardian Analysis, in: American Economic Review, Bd. 84, Heft 4, 1994, S. 753 – 771.
- K. Meßerschmidt, Umweltabgaben im Gefüge der Finanzverfassung, in: R. Breuer/M. Kloepfer/P. Marburger/M. Schröder (Hrsg.), UTR 3 (1987), S. 83 ff.
- , Sonderabgaben und Bundesverwaltungsgericht, DVBl 1987, S. 925.
- , Umweltabgaben als Rechtsproblem, 1986.
- R. Michalke, Umweltstrafsachen, 2. Aufl. 2000.
- L.H. Michel, Staatszwecke, 1986.

- E.J. Mishan, Die Nachkriegsliteratur über Externe Effekte: Versuch einer Deutung, in: H. Möller/R. Osterkamp/W. Schneider (Hrsg.), Umweltökonomik-Beiträge zur Theorie und Politik, 1982.
- G. Morgenthaler, Resümee, DStJG Bd. 15 (1993), S. 213.
- W. Möschel, Zum Subsidiaritätsprinzip im Vertrag von Maastricht, NJW 1993, S. 3025 f.
- I. v. Münch/P. Kunig (Hrsg.), Kommentar zum GG, 4. Aufl. 1992.
-----, Kommentar zum GG, 2000.
- D. Murswiek, Staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik – verfassungsrechtliche Grundlagen und immissionsschutzrechtliche Anforderung, 1985.
-----, Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG), NVwZ 1996, S. 44 ff.
- R. Mußnug, Die zweckgebundene öffentliche Abgaben, in: FS für E. Forsthoff, 1972, S. 288 ff.
-----, Verfassungsrechtlicher und gesetzlicher Schutz vor konfiskatorischen Steuern, JZ 1991, S. 995.
- F. Nicklisch, Umweltschutz und Umweltprivatrecht, in: F. Nicklisch (Hrsg.), Umweltrisiken und Umweltprivatrecht im deutschen und europäischen Recht, 1995, S. 27.
- A. Oberhauser, Abgrenzung des Verursacherprinzips und seine Einordnung in die Umweltpolitik, in: M. Bullinger u. a., Das Verursacherprinzip und seine Instrumente, 1974, S. 27 ff.
- S. Oberthür/H.E. Ott, The Kyoto Protocol – International Climate Policy for the 21st Century, 1999.
- C. Offermann-Claus, Die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaften im Umweltschutz, ZfU 1983, S. 60.
- C. Ohler, Mehr Mut zur Steuerpolitik in Europa. Möglichkeiten und Grenzen der Harmonisierung direkter Steuern, EuZW 1997, S. 367. 374.
- T. Oppermann, Europarecht, 1991.

- L. Osterloh, „Öko-Steuern“ und verfassungsrechtlicher Steuerbegriff, NVwZ 1991, S. 828.
- H.-J. Papier, Die Beeinträchtigungen der Eigentums- und Berufsfreiheit durch Steuern vom Einkommen und Vermögen, Der Staat 11 (1972), S. 492 ff.
- M. Paschke, Kommentar zum Umwelthaftungsgesetz, 1993, § 1 Rdnr. 21 ff.
- I. Paul, Umweltpolitik, in: R. Neubäumer/B. Hewel (Hrsg.), Volkswirtschaftslehre – Grundlage der Volkswirtschaftstheorie und Volkswirtschaftspolitik, 1994, S. 565.
- F.-J. Peine, Energiesparen – bau- und planungsrechtliche Aspekte, DVBl 1991, S. 965 ff.
- I. Pernice, Kompetenzordnung und Handlungsbefugnisse der EG auf dem Gebiet des Umwelt- und Technikrechts, DV 1989, S. 1.
- , Umwelt- und Energiepolitik, in: H.-W. Rengeling (Hrsg.), Umweltschutz und andere Politiken der Europäischen Gemeinschaft, 1993, S. 113 f.
- F. Petersen, Schutz und Vorsorge, – Strukturen der Risikoerkenntnis, Risikozurechnung und Risikosteuerung der Grundpflichten im Bundes-Immissionsschutzgesetz, 1993.
- S.U. Pieper, Subsidiaritätsprinzip – Strukturprinzip der Europäischen Union, DVBl. 1993, S. 705, 708, 710.
- B. Pieroth/B. Schlink, Staatsrecht II, 15. Aufl. 1999.
- , Staatsrecht II, 16. Aufl. 2000.
- J. Pietzcker, Abgrenzungsprobleme zwischen Benutzungsgebühr, Verleihungsgebühr, Sonderabgabe und Steuer, DVBl. 1987, S. 774, 777.
- M. Pohlmann, Kyoto Protokoll: Erwerb von Emissionsrechten durch Projekte in Entwicklungsländern, 2003.
- W.W. Pommerehne/F. Schneider, Wie steht's mit den Trittbrettfahrern, ZGesStw, 1980, S. 286 ff.

U.K. Preuß, Rechtsstaat – Steuerstaat – Sozialstaat: Eine Problemskizze, in: D. Deise-roth/F. Hase/K.-H. Ladeur (Hrsg.), Abendroth/Blanke/Preuß u.a., Ord-nungsmacht? – Über das Verhältnis von Legalität, Konsens und Herrschaft, 1981, S. 46 ff.

H. Quaritsch, Staat und Souveränität: Die Grundlagen, 1970.

Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1974.

-----, Waldschäden und Luftverunreinigungen, Sondergutachten, 1983.

-----, Umweltgutachten 1987.

-----, Gutachten 1998, BT-Dr 13/10195.

M. Rebentisch, Klimaschutz im Immissionsschutzrecht, in: H.-J. Koch (Hrsg), Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts, 1998, S. 44.

-----, Immissionsschutzrechtliche Grundpflichten im Wandel, in: K.-P. Dolde, Umweltrecht im Wandel, 2001, S. 432.

E. Reh binder, Vorsorgeprinzip im internationalen Vergleich, 1991.

-----, Prinzipien des Umweltrechts in der Rechtsprechung des Bundesverwal-tungsgerichts: Das Vorsorgeprinzip als Beispiel, in: FS für H. Sandler, 1991, S. 275.

-----, Umwelt (VDI), S. 23 ff

-----, Privates Immissionsschutzrecht, in: Arbeitskreis für Umweltrecht, Grund-züge des Umweltrechts, S. 08/033 f.

-----, Allgemeines Umweltrecht, in: J. Salzwedel (Hrsg.), AKUR, Grundzüge des Umweltrechts, 1982, S. 95 ff.

E. Reh binder/M. Schmalholz, Handel mit Emissionsrechten für Treibhausgase in der Eu-ropäischen Union, UPR 2002, S. 2.

A. Reich, Gefahr, Risiko, Restrisiko – das Vorsorgeprinzip am Beispiel des Immissions-schutzrechts, 1989.

W. Richter, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, 1977.

W. Ritter, Von den Schwierigkeiten des Rechts mit der Ökologie, DÖV 1992, S. 641 ff.

-----, Steuerrechtliche Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsstandort Deutschland, BB 1993, S. 299 f.

- G. Robbers, Sicherheit als Menschenrecht, 1987.
- M. Rodi, Umweltsteuern – Das Steuerrecht als Instrument der Umweltpolitik, 1993.
- C. Rosenzweig/M.L. Parry, Potential Impact of Climate Change on World Food Supply, Nature, Heft 367, 1994, S. 133 – 138.
- F. Rottländer, Haushaltspolitische Bedeutung und Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, Diss. Köln, 1988.
- H.-J. Rudolphi/E. Horn/E. Samson/H.-L. Günther/A. Hoyer, Systematischer Kommentar zum Strafgesetzbuch, 6. Aufl. 2001.
- E. Rusch, Ordnungspolitik versus Abgabepolitik im Umweltrecht, in: W. Jakob, Rechtliche Probleme von Umweltabgaben, 1996, S. 40.
- J. de Ryut, L'acte unique européen, 2. Aufl. Bruxelles 1989.
- H.-J. Sack, Umweltschutz – Strafrecht, Stand Juli 1998 (Loseblattsammlung), Rdnr. 27 zu § 325 StGB
- U. Sacksofsky, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben, 2000.
- P. Salje, Umwelthaftungsgesetz, 1993.
- J. Salzwedel, Risiko im Umweltschutz – Zuständigkeit, Verfahren und Maßstäbe der Bewertung, NVwZ 1987, 276 ff
- J. Sanden, Umweltrecht, 1. Aufl. 1999.
- K. Schäfer, Zur effizienten Verwendung von Energie nach der IVU-Richtlinie, in: D. Czajka u.a. (Hrsg.), Immissionsschutzrecht in der Bewährung, FS für G. Feldhaus, 1999, S. 333 ff.
- H. Schattke, Grenzen des Strahlenminimierungsgebots im Kernenergierecht, DVBl. 1979, S. 657 f.

- R. Scheibe, Die Anleihekompetenzen der Gemeinschaftsorgane nach dem EWG-Vertrag, 1988.
- L. Schemmel, Quasi-Steuern, Gegen den Wildwuchs steuerähnlicher Sonderabgaben, Herausgegeben vom Karl-Bräuer-Institut, 1980.
- J. Scherer/F.S.M. Heselhouse, Umweltrecht, in: M. Dausen (Hrsg.), Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, Stand: Juli 1995, O. 81.
- A. Schink, Umweltschutz als Staatsziel, DÖV 1997, S. 223.
- O. Schlichter/R. Stich (Hrsg.), Berliner Kommentar zum BauGB, 2. Aufl. 1995.
- R. Schmidt, Einführung in das Umweltrecht, 6. Aufl. 2001.
- E. Schmidt-Aßmann, Der Rechtsstaat, in: HdStR, Bd I 1987, § 24, Rdnr. 69 ff.
- B. Schmidt-Bleibtreu/F. Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 9. Aufl. 1999.
- M. Schmidt-Preuß, Integrative Anforderungen an das Verfahren der Anlagenzulassung – Anwendung und Umsetzung der IVU-Richtlinie, NVwZ 2000, S. 252-258.
- J. Schmidt-Salzer, Kommentar zum Umwelthaftungsrecht, 1992.
- S. Schmitz, Die Europäische Union als Umweltunion: Entwicklung, Stand und Grenzen der Umweltschutzkompetenzen der EU, 1996.
- G. Schmölders/K.-H. Hansmeyer, Allgemeine Steuerlehre, 5. Aufl., 1980.
- H.-P. Schneider, Freiheit des Berufs, VVdStRL 43 (1985), S. 38 f.
- A. Schönke/H. Schröder (Hrsg.), Kommentar zum StGB, 26. Aufl. 2001.
- M. Schreyer, Die Notwendigkeit steuerpolitischer Instrumente zur Erhaltung und Verbesserung der Umwelt, in: H. G. Nutzinger/A. Zahrnt, Öko-Steuern, 1989, S. 34.

- M. Schröder, Die steuernde und marktbegrenzende Wirkung umweltschutzrelevanter Prinzipien des EG-Vertrags am Beispiel des Abfallexports, NVwZ 1996, S. 836 f.
- , Umweltschutz als Gemeinschaftsziel und Grundsätze des Umweltschutzes, in: H.-W. Rengeling (Hrsg.), EUDUR, 2. Aufl. 2003, Bd. I, § 9, Rdnr. 39 f.
- F.-C. Schroeder, § 58 III, in: R. Maurach/F.-C. Schroeder/M. Maiwald, Strafrecht Besonderer Teil 2. 7. Aufl. 1991, Rdnr. 42.
- T. Schröder, Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Umweltrechts, 1992.
- , Aktuelle Probleme der Einführung einer gemeinschaftlichen Klimasteuer, RIW 1993, S. 918.
- U. Schrömbges, EG-Binnenmarkt und Steuerharmonisierung, DB 1989, S. 2560.
- H. Schulze-Fieletz, Art. 20a, in: H. Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 1998, Rdnr. 1 ff.
- G.F. Schuppert, Verfassungsrechtliche Prüfungsmaßstäbe bei der verfassungsrechtlichen Überprüfung von Steuergesetzen – Ein Beitrag zu den verfassungsrechtlichen Bindungen des Steuerrechts, in: FS für Zeidler, 1987, S. 700.
- J. Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2000.
- H. Schwarzer, Nachbarschutz im öffentlichen Baurecht, UTR 9, 1989, S. 201 ff
- R. Seer, Inhalt und Funktion des Begriffs „Betrieb gewerblicher Art“ für die Besteuerung der öffentlichen Hand (Teil I), DStR 1992, S. 1751 f.
- D. Sellner, Immissionsschutzrecht und Industrieanlagen, 2. Aufl. 1988.
- D. Sellner/J. Schnutenhaus, Die geplante EG-Richtlinie zu „Integrated Pollution Prevention Control (IPC)“, NVwZ 1993, S. 828, 833.
- P. Selmer, Die Anleihekompetenzen der Europäischen Gemeinschaften, in: K.-H. Böckstiegel/V. Götz/P. Selmer, Finanzverfassung der Europäischen Gemeinschaften – Beilegung internationaler Rechtsstreitigkeiten, 1984, S. 21 ff.

- , Verfassungsrechtliche und finanzrechtliche Rahmenbedingungen, in: R. Breuer/P. Marburger/M. Schröder (Hrsg.), Umweltschutz durch Abgaben und Steuern, UTR Bd. 16, 1992, S. 15, 25 ff.
- H. Sendler, Ist Umweltrecht normierbar?, UPR 1981, S. 4.
- , Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften im Umweltrecht, UPR 1993, S. 323
- H. Sieber (Hrsg.), Umweltpolitik mit handelbaren Emissionsrechten – Möglichkeiten zur Verringerung der Kohlendioxid- und Stickoxidemissionen, 1990.
- H. Siebert, Analyse der Instrumente der Umweltpolitik, 1976.
- R. Sparwasser/R. Engel/A. Vosskuhle, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003.
- F. Stäbler, Finanzrechtliche Auswirkungen des Investitionshilfeabgaben-Urteils, BayVBl. 1985, S. 166.
- H. Stadie, Unmittelbare Wirkung von EG-Richtlinien und Bestandskraft von Verwaltungsakten, NVwZ 1994, 435 ff.
- J. v. Staudinger/H. Roth, Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch
- R. Steinberg, Verfassungsrechtlicher Umweltschutz durch Grundrechte und Staatszielbestimmung, NJW 1996, S. 1987.
- , Der ökologische Verfassungsstaat, 1998.
- R. Steinberg/M. Koepfer, IVU-Richtlinie und Immissionsschutzrechtliche Genehmigung, DVBl. 1997, S. 973 ff.
- J. Steindorf, § 325, in: Leipziger Kommentar zum Strafgesetzbuch, 11. Aufl., Rdnr. 2
- N. Steiner, Umweltabgaben im Spannungsfeld von Politik, Wissenschaft und Verfassungsrecht, StVj 1992, S. 208.
- K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II 1980.
- , Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III 1984.

- R. Streinz, Europarecht, 1992.
-----, Europarecht, 2003.
-----, Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 2003.
- J. Strenger, Das Steuerrecht als Instrument des Umweltschutzes, Diss. Frankfurt a. M. 1995.
- B. Terra/P. Wattel, European Tax Law, 1993.
- P.J. Tettinger, Das Grundrecht der Berufsfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR 108 (1983), S. 115.
- A.C. Pigou, The Economic of Welfare, 1. Aufl., 1920.
- K. Thorwarth, CO₂-Mindedrungspotentiale im Wärmebedarf von Wohn- und Gewerbegebäuden und das Instrumentarium des Bau- und Immissionsschutzrechts, in: H.-J. Koch/J. Caspar (Hrsg.), Klimaschutz im Recht, 1997, S. 187.
- K. Tipke, Die Steuerrechtsordnung, Bd. III, 1993.
-----, Vom Konglomerat herkömmlicher Steuern zum System gerechter Steuern, BB 1994, S. 439.
-----, Steuerrecht, 15. Aufl. 1996.
-----, Die Steuerrechtsordnung, Bd. I 2. Aufl., 2000.
- K. Tipke/H.W. Kruse, Kommentar zur AO und FGO.
- K. Tipke/J. Lang, Steuerrecht 16. Aufl., 1998.
- K. Töpfer, Anwendungsbedingungen und –restriktionen „neuer“ ökonomischer Instrumente, in: Dt. Stiftung, Ökonomische Instrumente, 1984, S. 23 (31f.)
-----, Zur Funktion von Abgaben in der Umweltpolitik, Nr. 17 der Sonderveröffentlichungen des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts der Uni. Köln, 1989.
- H. Tröndle, § 325, Kommentar zum Strafgesetzbuch, 50. Aufl. 2001, Rdnr. 2 ff.

- K.-H. Trute, Vorsorgestrukturen und Luftreinhalteplanung im Bundesimmissionsschutzgesetz, 1989.
- C. Trzaskalik, Der instrumentelle Einsatz von Abgaben, *StuW* 1992, S. 135, 144.
- C.-H. Ule/H.-W Laubinger, Kommentar zum BImSchG, 1980.
- Umweltbundesamt, Nachhaltige Entwicklung in Deutschland – Die Zukunft dauerhaft umweltgerecht gestalten, 2002.
- W. Vallendar, Die BetriebsEinstellung – ein neuer Regelungstatbestand des BImSchG, *UPR* 1991, S. 91 ff.
- R. Verheyen, Der Beitrag des Völkerrechts zum Klimaschutz – Globale Aufgaben, globale Antworten, in: H.-J. Koch/J. Casper (Hrsg.), *Klimaschutz im Recht*, 1997, S. 35 ff
- W.G. Vitzhum, 5. Abschnitt: Raum und Umwelt im Völkerrecht, in: ders. (Hrsg.), *Völkerrecht*, 2. Aufl. 2001, Rdnr. 102 – 109
- K. Vogel, Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), *HdStR*, Bd. IV, S. 3, 33 ff
- K. Vogel/H. Walter, *Bonner Kommentar zum GG*, Stand 1997.
- R. Voigt, Umweltabgaben im Spannungsfeld zwischen Wirtschaftslenkung und Kostenzurechnung, *DVBl.* 1980, S. 987.
- G. Wacke, *Das Finanzwesen der Bundesrepublik Deutschland*, 1950.
- M. Wasmeier, Marktfähige Emissionslizenzen – Das Zertifikatsmodell und seine Umweltzung in den USA, *NuR* 1992, S. 224 ff.
- , Umweltabgaben und Europarecht – Schranken des staatlichen Handlungsspielraumes bei der Erhebung öffentlicher Abgaben im Interesse des Umweltschutzes, 1995.
- R. Wassermann (Hrsg.), *Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz*, Band II, 2. Aufl. 1989.

- B. Weber, Umwelt und europäische Wirtschaft, in: J. Schwarze/R. Bieber (Hrsg.), Das europäische Wirtschaftsrecht vor den Herausforderungen der Zukunft, 1985, S. 137.
- B. Wegener, Die unmittelbare Geltung der EG-Richtlinie über den freien Zugang zu Umwelt-Informationen, ZUR 1993, S. 17.
- J. Weimann, Umweltökonomik, 2. Aufl. 1991.
- R. Wendt, Der Garantiegehalt der Grundrechte und das Übermaßverbot, Zur maßstabsetzenden Kraft der Grundrechte in der Übermaßprüfung, AöR 1979, S. 414.
- , Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), HdStR IV, 1990, § 104 Rdnr. 29.
- , Der verfassungsrechtliche Rahmen der Schwerbehindertenabgabe, Zeitschrift für Sozialreform, 1992, S. 541
- , in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), HdStR, Band IV, § 104, Rdnr. 28 f.
- H. Werner/E. Zacharias, Die Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben als Finanzierungs-, Ausgleichs- und Lenkungsabgaben, DB 1984, S. 1283 ff.
- F. Weyreuther, Das Abgabenrecht als Mittel des Umweltschutzes, UPR 1988, S. 161 ff.
- L. Wicke, Instrumente zur Durchsetzung des Umweltschutzes (I). Ein Überblick unter besonderer Berücksichtigung finanzpolitischer Maßnahmen, WISU 1982, S. 412.
- E. Wienholtz, Kultur und Umwelt als Gegenstände verfassungsrechtlicher Staatszielbestimmungen, AöR 109 (1984), S. 548 f.
- S. Wilhelm, Ökosteuern – Ein Bericht über Vorschläge und Absichten der Parteien, BB 1990, S. 46.
- D. Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, 1973.
- R. Windisch, Das Anreizproblem bei marktlicher Koordinierung, in: L. Wegehenkel (Hrsg.), Marktwirtschaft und Umwelt, 1981, S. 111.
- G. Winter, Direktwirkung von EG-Richtlinien, DBVI. 1991, 657 ff

- M. Wolf, Privatisierung oder Sozialisierung von Umweltgütern, in: R. Breuer/M. Kloepfer/P. Marburger/M. Schröder (Hrsg.), UTR 12 (1990), S. 244 ff.
- H.F. Zacher, Das soziale Staatsziel, in : HdStR, Bd. I 1987, § 25 Rdnr. 19 f.
- H.-P. Zils, Die Wertigkeit des Umweltschutzes in Beziehung zu anderen Aufgaben der europäischen Gemeinschaft, 1994.
- T. Zimmer, CO₂-Emissionsrechtshandel in der EU – Ökonomische Grundlagen und EG-rechtliche Probleme, 2004.
- F. Zimmermann, Ökologisch orientierte kommunale Gebühren – überzogene Erwartungen und realistische Möglichkeiten, KStZ 1991, S. 221
- H. Zimmerman, Ökonomische Anreizinstrumente in der Umweltpolitik – Einsatzbegründung, Formen, sowie die Wirkungen in verschiedenen Typen von Verdichtungsgebieten, Bericht Nr. 4 des Ruhr-Forschungsinstituts für Innovations- und Strukturpolitik, 1984.
- K. Zimmermann, Vorsorgeprinzip und präventive Umweltpolitik: Abgrenzungsversuche zum Sinn und Unsinn eines politischen Begriffs, in: K. Zimmermann/V. J. Hartje/A. Ryll (Hrsg.), Ökologische Modernisierung der Produktion. Strukturen und Trends, 1990, S. 19 ff.
- J. Zöttl, Die EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, NUR 1997, S. 157 ff.

A. Einleitung

Die Industriegesellschaft ermöglicht uns zumindest hinsichtlich der materiellen Seite das Leben in einem Land, wo Milch und Honig fließen. Die gegenwärtige Industriegesellschaft, die als Konsumgesellschaft beschrieben werden kann, und ihre Erhaltung, sind lediglich durch Opferung natürlicher Umweltmedien möglich, die aus der Erde, dem Wasser und der Luft bestehen. Da es an einem „Hot Spot“ beim Treibhausproblem fehlt, das heißt die Auswirkungen des Treibhauseffekts sich nicht umgehend entfalten, wird deshalb von diesen das Umweltmedium „Luft“ bislang nicht so intensiv als andere Umweltmedien geschützt. Aber wir erleben bereits zum Teil -insbesondere hinsichtlich des Klimas- das Ergebnis der Luftverschmutzung durch menschliche Industrieaktivität: die Erdatmosphäre erwärmt sich in der letzten Zeit immer mehr. Nach den Befunden der internationalen klimatologischen Forschung steht der Treibhauseffekt durch anthropogen emittierte Treibhausgase im Mittelpunkt des Problems der Erderwärmung.

Seit der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio 1992 ist das Problem fortschreitender Klimaveränderungen durch Treibhausgase und deren ökologischen und ökonomischen Auswirkungen, die sowohl gegenwärtige, als auch künftige Generationen betreffen, zum globalen Thema der multilateralen Zusammenarbeit im Umweltschutz geworden. Trotz der übereinstimmenden Notwendigkeit zum nationalen und internationalen Handeln im Bereich des Klimaschutzes besteht das Kernproblem im Prozess zur Verwirklichung dieses Grundkonsenses, dass die Treibhausgase lediglich dann reduziert werden, wenn Staaten und Industriesubjekte die Reduktion ihres wirtschaftlichen Wachstums hinnehmen, da die Treibhausgasemissionen mit dem Energieverbrauch, der eine unerlässliche Voraussetzung der Industrieaktivität und wirtschaftlichen Entwicklung darstellt, untrennbar verbunden sind. Diese wirtschaftlichen Interessen machen die internationale Zusammenarbeit zum Klimaschutz sehr kompliziert und unproduktiv. Dies drückt sich bereits im Kyoto-Protokoll aus, das die USA und Australien als zwei der größten Industriestaaten aus diesem Grund abgelehnt haben.

Bei der nationalen und internationalen Klimaschutzpolitik ist es unbedingt erforderlich, die Menge des CO₂-Ausstoßes durch Klimaschutzmaßnahmen zu verringern, nämlich die

CO₂ emittierenden Aktivitäten möglichst zu vermeiden, da nach klima-chemischen Erkenntnissen keine wirtschaftlich vertretbare Rückhaltetechnik existiert, während dies bei anderen Treibhausgasen mit Hilfe von Rauchgasreinigung möglich ist. Wie im allgemeinen Umweltschutzrecht kann das ordnungsrechtliche Instrument auch als eine typische Maßnahme zum Klimaschutz angesehen werden. Da dennoch ordnungspolitische Maßnahmen Ge- und Verbote, die Klimaschutzpolitik nicht ganz befriedigen können, wie im allgemeinen Umweltschutzrecht bereits zu sehen ist, ist eine Alternativmaßnahme zum Klimaschutz nötig. Als eine kostengünstigere, effizientere und mildere Maßnahme wird das abgabenrechtliche Instrumentarium in der juristischen bzw. wirtschaftlichen Diskussion über Umweltschutz genannt. Ob diese Überlegenheit der abgabenrechtlichen Maßnahmen im Bereich des allgemeinen Umweltschutzes auch für den Bereich der Klimaschutzpolitik gilt, der von anderen zu unterscheiden, und daher die abgabenrechtliche Maßnahme als eine geeignete Maßnahme zum Klimaschutz angesehen werden kann, bildet die zu erörternde Kernfrage der vorliegenden Arbeit. Darüber hinaus ist es auch erforderlich, das abgabenrechtliche Instrument zum Klimaschutz der juristischen Prüfung zu unterziehen, auch wenn ihre Eignung vom ökologischen bzw. sozio-ökonomischen Blickwinkel anerkannt ist. In der juristischen Prüfung der CO₂-Abgabe soll nicht nur gefragt werden, ob sie ökologische Effektivität bzw. ökonomische Eignung besitzt, sondern auch, ob sie auf Ebene der EG mit der europarechtlichen Umweltschutzpolitik bzw. der Binnenmarktpolitik vereinbar ist und auf nationalrechtlicher Ebene den Grundrechten der deutschen Verfassung bzw. den verfassungsrechtlichen Prinzipien entspricht.

Mit vorbezeichneter Thematik beschäftigt sich die folgende Arbeit. Da das Problem der Klimaänderung durch Treibhauseffekt dennoch sehr komplex und vielschichtig ist, ist seine rechtliche Lösung durch Einführung einer CO₂-Abgabe mit der allein rechtlichen Betrachtung nicht ausreichend. Daher ist es sinnvoll und erforderlich, diese Problematik aus einem interdisziplinären Blickwinkel zu untersuchen, der Naturwissenschaft und Ökonomie berücksichtigt.

Die vorliegende Arbeit besteht aus vier Hauptteilen. Im ersten Hauptteil der Arbeit¹ werden zunächst die naturwissenschaftlichen Hintergründe im Bereich der Klimaforschung und die Notwendigkeit der globalen Kooperation im Hinblick auf das Problem der Kli-

¹ 2. Kapitel: B. Die Klimaentwicklung als globale Umweltbedrohung.

maänderung sowie die Entwicklungsgeschichte der internationalen Klimaschutzpolitik dargestellt. Im ersten Abschnitt, der unter naturwissenschaftlicher Perspektive das Problem der Klimaänderung umreißt, wird der klimatologische Zusammenhang zwischen dem anthropogenen Treibhauseffekt und der Klimaänderung, sowie besonders die Problematik des Treibhauseffekts skizziert. Im nächsten Abschnitt geht es um die globale Zusammenarbeit zur Bewältigung der ubiquitären Auswirkung der Klimaänderung. Dabei soll hinsichtlich der Klimarahmenkonvention und des Kyoto-Protokolls, die für die internationale Klimaschutzpolitik eine tragende Rolle spielen, erörtert werden, ob die bisherigen Versuche zur Umsetzung dieser Regelwerke erfolgreich sind.

Im zweiten Hauptteil² wird dargestellt, wie weit das Klima in den geltenden deutschen bzw. europagemeinschaftlichen Regelungen geschützt wird. Die Darstellung wird sich dabei nicht auf eine einfache inhaltliche Analyse beschränken, sondern diskutiert auch die Begrenztheit und Lückenhaftigkeit des Klimaschutzes in den geltenden Regelungen.

Der folgende Hauptteil der Arbeit³ legt das abgabenrechtliche Instrument als eine alternative Maßnahme zur Bewältigung der Begrenztheit und Lücken der geltenden Regelungen in Deutschland und der Europäischen Gemeinschaft dar. In diesem Kapitel erfolgt die Untersuchung auf Basis der umweltökonomischen Theorie, namentlich wie sich das abgabenrechtliche Instrument durch Internalisierung externer Effekte und durch den bedingten Preismechanismus auf das Verhalten der Konsumenten am Markt auswirkt. Darüber hinaus werden im zweiten Abschnitt des Kapitels die Vorzüge und Nachteile des abgabenrechtlichen Instrumentes zum Klimaschutz durch den Vergleich mit den ordnungsrechtlichen und sonstigen ökonomischen Maßnahmen untersucht.

Schließlich wird im letzten Hauptteil⁴, der den Schwerpunkt der Arbeit bildet, die rechtswissenschaftliche Möglichkeit der Einführung einer CO₂-Abgabe auf gemeinschaftlicher und nationaler Ebene erörtert. Im ersten Abschnitt des Kapitels, bei dem es um die juristische Betrachtung auf gemeinschaftliche Ebene geht, ist zu fragen, auf welcher Kompetenzgrundlage die Europäische Gemeinschaft eine derartige Abgabe einführen kann. Die Frage soll von den kompetenzgrundlagebezogenen Gesichtspunkten aus diskutiert werden, ob die Gemeinschaft aufgrund der Kompetenzen für eigene Einnah-

² 3. Kapitel: C. Klimaschutz in den deutschen bzw. europagemeinschaftlichen Regelungen.

³ 4. Kapitel: D. Ökonomische Instrument als Bestandteil einer effektiven Klimaschutzpolitik.

⁴ 5. Kapitel: E. Die rechtliche Würdigung der Einführung einer CO₂-Abgabe auf gemeinschaftliche bzw. nationale Ebene.

men eine CO₂-Abgabe einführen darf, oder ob sie lediglich die Mitgliedstaaten verpflichten kann, CO₂-Abgaben einzuführen. Die durch gemeinschaftliche Kompetenzen zugelassene CO₂-Abgabe muss wiederum im anschließenden Abschnitt des Kapitels dem nationalrechtlichen Prüfstand unterzogen werden. Die verfassungsrechtlichen Zulässigkeitsfragen sind vor allem gemäß der Abgabetypen der CO₂-Abgabe zu untersuchen: Es geht bei der CO₂-Steuer um das Problem des „Konflikts eines Steuerstaates“ und des „Steuerfindungsrechts in der Finanzverfassung“, und bei nichtsteuerlichen CO₂-Abgaben um das Problem des „Unterlaufens der finanzverfassungsrechtlichen Regelungen“. Bei den weiteren Zulässigkeitsfragen der CO₂-Abgabe muss untersucht werden, ob die CO₂-Abgabe den verfassungsrechtlichen Prinzipien und Grundrechten entspricht.

B. Die Klimaentwicklung als globale Umweltbedrohung

I. Auswirkungen der in der Atmosphäre zunehmenden CO₂-Konzentration auf die Umwelt

1. Problembeschreibung

Im dritten Sachstandsbericht des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC 2001) wird gezeigt, dass der größte Teil der in den letzten 50 Jahren beobachteten Erwärmung des Klimas durch menschliche Aktivitäten verursacht ist. Als Folge der menschlichen Wirtschafts- und Industrieaktivitäten wird ein mittlerer globaler Temperaturanstieg von 1,4 bis 5,8 Grad Celsius im Verlauf des 21. Jahrhunderts befürchtet und der Meeresspiegel steigt um 10 bis 90cm an⁵. Dieser Wandel hat zur Folge, dass weltweit Menschen und Tiere bedroht werden. Teilweise ist dieses bereits heute sichtbar: Höhere Temperaturen werden zu einem Abtauen von Gletschern, zum Auftauen von Dauerfrostböden (Permafrost) sowie zu einer Verkürzung der Flussvereisungen führen. Es sind daher erhebliche Auswirkungen auf Flora und Fauna zu erwarten, sowie eine Verschiebung der Lebensräume bestimmter Tiere und Pflanzen entsprechend der Temperaturveränderung in größere Höhen und polwärts. Einige Tierpopulationen werden dezimiert, andere, z. B. nicht heimische (invasive) Insektenarten werden hinzu kommen. Brut- und Wanderverhalten der Vögel verändern sich, und die Baumblüte tritt früher ein⁶. Die genannten desaströsen Umweltphänomene durch die Klimaveränderung, die bereits zum

⁵ Vgl. IPCC, Climate Change 2001: The Scientific Basis, Cambridge, 2001; C. Bail/S. Marr/S. Oberthür, Klimaschutz und Recht, in: H.-W. Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht – Eine systematische Darstellung des europäischen Umweltrechts mit seinen Auswirkungen auf das deutsche Recht und mit rechtspolitischen Perspektiven (EUDUR), 2. Aufl., 2002, S. 256.

⁶ Umweltbundesamt, Nachhaltige Entwicklung in Deutschland – Die Zukunft dauerhaft umweltgerecht gestalten, 2002, S. 50.

Teil heute passieren oder in der Zukunft passieren könnten, werden vor allem vom Treibhauseffekt bewirkt⁷.

Wenn man keine aktiven Maßnahmen zur Milderung des anthropogen verursachten Treibhauseffekts ergreift, könnte die Tendenz des mittleren globalen Temperaturanstiegs beschleunigt werden. Insgesamt sind drei mögliche Strategien für den Umgang mit der drohenden Klimaveränderung vorstellbar⁸:

- Die Vermeidungsstrategie: Der klimatische Status quo soll durch eine drastische Reduzierung von anthropogenen Emissionen der Treibhausgase gesichert werden.
- Die Anpassungsstrategie: Eine Anpassung der menschlichen Lebens- und Produktionsweise an die geänderten Klimabedingungen wird beabsichtigt, ohne dass die Ursachen der Klimaänderung vermieden würden.
- Die Strategie der Klimagestaltung: Diese Strategie versucht aktiv und geplant auf das globale Klimasystem einzuwirken und damit die Erdatmosphäre zu bewirtschaften, um das irdische Klima menschlichen Zwecken direkt verfügbar zu machen. Die Praktikabilität dieser Strategie kann man heute allerdings noch nicht vorausberechnen.

Trotz der zahlreichen Spurengase, die zur Klimaveränderung beitragen, geht die Klimaänderung vor allem auf das anthropogen bedingte Kohlendioxid, das ein direkt klimawirksame Spurengas ist und 60% zum Treibhauseffekt beiträgt, zurück⁹. Bereits 1896 hatte der schwedische Physiker S. Arrhenius auf die Möglichkeit einer anthropogen bedingten Kohlendioxid(CO₂)-Anreicherung in der Atmosphäre und einer daraus resultierenden Erhöhung der mittleren Welttemperatur aufmerksam gemacht¹⁰. Circa 70% des Kohlendioxids ergibt sich aus dem Energieerzeugungsbereich einschließlich Verkehr (z.B. Emissionen der Spurengase aufgrund der Nutzung fossiler Energieträger Kohle, Erdöl und Erdgas sowohl im Umwandlungsbereich, insbesondere bei der Strom- und Fernwärmeerzeugung sowie Raffinerien, als auch in den Endenergiesektoren Haushalte,

⁷ M. Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 17 Rdnr. 7.

⁸ W. Fischer/J. Primo/W. Sassin, „Das Klimaproblem. Ansätze einer politischen Lösung“ – Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Vol. 39 (1989), S. 278 - 283.

⁹ M. Kloepfer, a.a.O., § 17 Rdnr. 8; K. Hasselmann, Globale Erwärmung und optimierte Klimaschutzstrategien, in: H. -J. Koch/J. Caspar (Hrsg.), Klimaschutz im Recht, 1997, S. 13.

¹⁰ Vgl. S. Arrhenius, Lehrbuch der kosmischen Physik, Zweiter Teil, 1903, S. 570.

Kleinverbrauch, Industrie und Verkehr), der Rest des Kohlendioxids aus der Vernichtung der Tropenwälder, Landwirtschaft und anderen Bereichen (Zementherstellung etc.)¹¹. Somit ist es sachgerecht für die Untersuchung zur Optimierung der Treibhausgasemissionen, auf CO₂-Emissionen zu konzentrieren¹².

2. Treibhauseffekt und Klimaänderung

a) Naturwissenschaftliche Grundlagen des Treibhauseffekts

Der Treibhauseffekt ist ein natürliches Phänomen. Von der Sonne ausgehende kurzwellige Strahlung durchdringt die Atmosphäre und wird zum Großteil von der Erdoberfläche absorbiert. In Form langwelliger Wärmestrahlung wird ein Teil der Strahlung zurück in die Atmosphäre reflektiert. Der in der Atmosphäre enthaltene Wasserdampf sowie die Treibhausgase Kohlenstoffdioxid (CO₂), Methan (CH₄) und Distickstoffoxid (N₂O) bewirken, dass die von der Erde reflektierte Strahlung wieder zurück auf die Erde reflektiert wird. Durch die Wiederholung dieses Prozesses erwärmen sich der untere Atmosphärenbereich und die Erdoberfläche zusätzlich. Dieser natürliche Treibhauseffekt erhöht die Durchschnittstemperatur auf der Erde von ansonsten -33°C auf $+15^{\circ}\text{C}$ und ermöglicht so erst Leben auf der Erde¹³.

Treibhausgase haben unterschiedliche Entstehungsgründe:

Die Verbrennung der fossilen Energieträger Kohle, Öl und Gas sowie Brandrodung des tropischen Regenwaldes bewirken eine Zunahme des zusätzlichen CO₂ in der Atmosphäre. Durch Energieproduktion, Viehhaltung, Reisanbau und Mülldeponierung entsteht CH₄. Der zusätzliche Ausstoß des N₂O geht auf Düngung sowie die Verbrennung fossiler Energieträger und von Biomasse zurück. Für den Ausstoß an FCKW ist die Verwendung in Spraydosen und als Kühlmittel verantwortlich. Dieser vom Menschen verursachte zusätzliche Ausstoß an Treibhausgasen hat eine Erhöhung der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre zur Folge und verstärkt so den natürlichen Treibhauseffekt. Die Konzentration von CO₂ in der Atmosphäre lag im Jahr 1999 mit 367 ppm 30% über dem Ni-

¹¹ Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ des Deutschen Bundestages (Hrsg.), Klimaänderung gefährdet globale Entwicklung, 1992, S. 58.

¹² K. Hasselmann, a.a.O., S. 13.

¹³ Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ des Deutschen Bundestages (Hrsg.), a.a.O., S. 33.

veau vor dem Industriezeitalter (280 ppm) und wächst um ca. 1,5 ppm pro Jahr. Eine vergleichbar hohe Konzentration lässt sich in den letzten 420 000 Jahren nicht finden. Beim Treibhausgas Methan (CH₄) hat sich die Konzentration im gleichen Zeitraum mehr als verdoppelt, und beim Distickstoffoxid (N₂O) stieg sie um 17 % an¹⁴.

Dieser zusätzliche, anthropogene Treibhauseffekt, der sich nahezu ausschließlich auf menschliche Aktivitäten zurückführen lässt, schlägt sich in der Erhöhung der globalen Durchschnittstemperatur nieder.

b) Treibhauseffekt und Auswirkung

Wie bei der Problembeschreibung bereits kurz erwähnt, hat der Treibhauseffekt Klimaänderung als Folge und die Klimaänderungen können vielfältige und im Wesentlichen nachteilige Auswirkungen auf alle Lebensbereiche des Menschen haben und sogar seine Existenz bedrohen.

Die Klimaänderungen nehmen keine Rücksicht auf regionale Grenzen. Wegen dieser Grenzenlosigkeit der negativen Auswirkungen von Treibhauseffekt werden alle Regionen der Erde nachteilig beeinflusst. „Bestimmte Regionen sind besonders gefährdet, da sie entweder durch ihre Lage Extremereignissen stärker ausgesetzt oder in ihrer Anpassungsfähigkeit begrenzt sind. Dies trifft insbesondere auf die kleinen Inselstaaten und polare Regionen, aber im Hinblick auf die Nahrungsmittelsicherheit auch auf viele Regionen Afrikas, Lateinamerikas und Asiens zu. Am schlimmsten sind von den negativen Auswirkungen des Klimawandels diejenigen Länder betroffen, die bereits heute zu den ärmsten mit den geringsten Ressourcen gehören und daher die geringsten Möglichkeiten zur Anpassung an den Klimawandel besitzen“¹⁵.

Die vom Treibhauseffekt verursachten Schäden hat der IPCC in zwei Hauptgruppen eingeteilt, die sich unmittelbar auf den Gütermärkten niederschlagen („market impacts“) und solche, die nicht von Märkten erfasst werden („non-market impacts“)¹⁶. Zur ersten Kategorie („market impacts“) gehören Schäden in den Primärsektoren (also, Schäden in der Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischereiwirtschaft), sonstige wirtschaftliche Schäden (z.B. Trinkwasser, Energienachfrage, Freizeit, Versicherungen, Baugewerbe, Trans-

¹⁴ IPCC, Third Assessment Report Working Group I, Climate Change. The Scientific Basis 2001.

¹⁵ Umweltbundesamt, Nachhaltige Entwicklung in Deutschland – Die Zukunft dauerhaft umweltgerecht gestalten, 2002, S. 51.

¹⁶ IPCC, Climate Change 1995, Impacts Adaptations and Mitigation of Climate Change, Scientific-Technical Analyses, Cambridge, 1995

portsektor und Energieversorgung), Eigentumsverluste (Verlust an Küstengebieten, Küstenschutz, Infrastrukturschäden), und Schäden durch extreme Wetterlagen (Sturmschäden, Trockenheit, Überschwemmungen, Hitze-/Kältewellen). Zur zweiten Kategorie („non-market impacts“) gehören die Schädigung der Ökosysteme (Verlust von Feuchtgebieten, Waldschäden, Rückgang der Artenvielfalt, Schäden an anderen Systemen), Beeinträchtigung der menschlichen Gesundheit (Luftverschmutzung, Wasserverschmutzung, Migration, Phys. Wohlbefinden, Politische Stabilität) und Schäden durch extreme Wetterlagen (Sturmschäden, Trockenheit, Überschwemmungen, Hitze-/Kältewellen).

C) Charakteristika des Treibhausproblems

Der anthropogene Treibhauseffekt enthält mehrere besondere Eigenschaften, die ihn von anderen Umweltproblemen unterscheiden¹⁷.

- Globale Wirkung: Das Treibhausproblem ist ein globales Umweltproblem. Von mehreren Spurengasen, die zum Treibhauseffekt beitragen, ist CO₂ der einzige global wirkende Schadstoff. Während andere Spurengase wie z.B. Schwefeldioxid nur starke lokale und regionale Auswirkungen, die eine überdurchschnittliche Belastung oder Gefährdung verursachen, sog. ‚hot spots‘, haben, beeinflussen CO₂-Emissionen global. Die vom Treibhauseffekt verursachten Schäden weisen allerdings sehr große regionale und sektorale Unterschiede auf. Während auf der einen Seite besonders die Entwicklungsländer von den negativen Folgen des Treibhauseffekts betroffen sein werden, können für einige Länder sogar insgesamt positive Effekte erwartet werden¹⁸. Z.B. wird sich der Treibhauseffekt bei einem Temperaturanstieg von bis zu 3 °C zunächst positiv auf die landwirtschaftliche Produktivität in Süd- und Osteuropa auswirken¹⁹. Dadurch führt die Globalität des Treibhausproblems dazu, dass eine weltweite Kooperation die befriedigendste und wirksamste

¹⁷ Vgl. P. Bader, Europäische Treibhauspolitik mit handelbaren Emissionsrechte - Empfehlungen für die Umsetzung der Kyoto-Verpflichtung vor dem Hintergrund US-Amerikanischer Lizenzierungserfahrungen, 2000, S. 28.

¹⁸ Vgl. W.R. Cline, The Economic Benefits of Limiting Global Warming, in: Institute for International Economics (Hrsg.), The Economics of Global Warming, Washington D.C. 1992, S. 81 – 138; R. Mendelsohn/W.C. Nordhaus/D. Shaw, The Impact of Global Warming on Agriculture, A Ricardian Analysis, in: American Economic Review, Bd. 84, Heft 4, 1994, S. 753 – 771; C. Rosenzweig/M.L. Parry, Potential Impact of Climate Change on World Food Supply, Nature, Heft 367, 1994, S. 133 – 138.

¹⁹ Umweltbundesamt, Nachhaltige Entwicklung in Deutschland – Die Zukunft dauerhaft umweltgerecht gestalten, a.a.O., S. 51.

Lösung ist²⁰. In der Regel misst jedes Land die Schädlichkeit der Emissionen nur anhand der eigenen Wohlfahrtsfunktion, ohne die Auswirkung auf die anderen Länder zu berücksichtigen, so dass insgesamt zu wenig Emissionen vermieden werden.

- Kumulative Wirkung: Da CO₂ ein natürlich vorkommendes und nicht giftiges Gas ist, hat es keine unmittelbar schädigenden Auswirkungen auf Flora und Fauna. Der Anstieg der CO₂-Konzentration in der Erdatmosphäre aufgrund der zivilisationsbedingten Emissionen führt jedoch zu einer annähernd proportionalen globalen Erwärmung. Kurzfristig beeinflussen hohe Treibhausgasemissionen den Treibhauseffekt nicht. Die Akkumulation der Treibhausgase in der Atmosphäre, die über einen Zeitraum von bis zu 50 Jahren bis zur Stratosphäre aufsteigen, ist für das Treibhausproblem verantwortlich. Die kumulative Wirkung der Treibhausgase hat für die Klimapolitik zwei wichtige Konsequenzen. Zum einen bewirken die von Treibhausgasemissionen ausgehenden Schäden und die Langlebigkeit der Treibhausgase in der Atmosphäre, dass die Höhe der Emissionen eines einzelnen Jahres keinen Einfluss auf die Schadenshöhe hat. Darüber hinaus löst der kumulative Effekt ein Auseinanderfallen von Kosten und Nutzen der Emissionsverringerung aus. Man muss die Kosten der Vermeidung von Treibhausgasemissionen gegenwärtig tragen, während der Nutzen dieser Emissionsminderung in Form vermiedener Schäden jedoch erst in der Zukunft genossen werden kann²¹.
- Keine wirtschaftlich vertretbare Rückhaltetechnik: CO₂-Emissionen können gegenwärtig nicht zu vertretbaren Kosten durch Rückhaltetechniken vermieden werden, während es bei der anderen Schadstoffen, beispielsweise Schwefeldioxid, mit Hilfe von Rauchgasreinigung möglich ist. Um die CO₂-Emissionen zu mindern, besteht nur die Möglichkeit, die CO₂ emittierenden Aktivitäten zu vermeiden, wie zum Beispiel mittels Substitution kohlenstoffreicher durch kohlenstoffarme Brennstoffe oder regenerativer Energien, Steige-

²⁰ Vgl. E. Feess, Umweltökonomie und Umweltpolitik, 1995. S. 172 ff.

²¹ J. Blank/W. Ströbele, Das CO₂-Problem aus umweltökonomischer Sicht, WiSt, Heft 11, 1994, S. 552 – 557.

rung der Energieeffizienz, Substitution energieintensiver durch weniger energieintensive Aktivitäten und durch Aufforstung und verminderte Rodung²².

- Linearer Zusammenhang zwischen Brennstoffeinsatz und CO₂-Emissionen: Die Höhe der ausgestoßenen CO₂-Emissionen kann durch Art und Umfang der eingesetzten fossilen Brennstoffe eindeutig bestimmt werden. Der IPCC schätzt, dass 1 t CO₂ (t RÖE) jeweils bei der Verbrennung von 3,24 t Kohle, von 2,19 t Rohöl und von 1,64 t Erdgas emittiert werden²³. Durch diese eindeutige Zuordnung kann man die Gesamtmasse der CO₂-Emissionen über den Brennstoffeinsatz und brennstoffspezifische CO₂-Emissionsfaktoren indirekt messen²⁴.
- Extrem große Unsicherheiten: Das Treibhausproblem enthält extrem große naturwissenschaftliche und sozioökonomische Unsicherheiten. Die zukünftige Entwicklung der Treibhausgasemissionen ist noch unsicher. Vielen Faktoren, die von sozioökonomischen Lagen abhängig sind, beeinflussen die Entwicklung der CO₂-Emissionen. Die Faktoren, die zur Entwicklung der Treibhausgasemissionen beitragen, sind das zukünftige Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum, die Verfügbarkeit fossiler Energiereserven, die Substitutionsmöglichkeiten von Brennstoffen mit unterschiedlichem Kohlenstoffgehalt sowie von fossilen durch erneuerbare Energieträger, strukturelle Veränderungen und die Entwicklung technischer CO₂-Rückhaltoptionen. Die Unsicherheit über die erwarteten Schäden einer Klimaänderung sind noch größer. Da es keine historischen Erfahrungen über eine derartige Entwicklung gibt, ist über die Berechnung der möglichen Kosten einer solchen Klimaänderung nur wenig bekannt.

²² IPCC, Climate Change 1995, Economic and Social Dimensions of Climate Change, Cambridge, 1995; A. Bauer, Der Treibhauseffekt, 1993, S. 71 ff.

²³ Revised 1996 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories, Reference Manual, Genf.

²⁴ Die indirekte Emissionsbestimmung setzt beim Brennstoff-Input an. Das bei der Verbrennung entstehende CO₂ kann unter der Annahme vollständiger Umsetzung berechnet werden. Vollständige Umsetzung bedeutet in diesem Zusammenhang, dass als Verbrennungsprodukte der Kohlenwasserstoffe nur CO₂, Wasser und Energie auftreten. Um eine bessere Vergleichsmöglichkeit der einzelnen Primärenergieträger untereinander zu erhalten, kann man den in Gewichtseinheiten gemessenen CO₂-Ausstoß auf eine gemeinsame Größe, nämlich Brennstoffgewicht, Steinkohleeinheiten (SKE) oder Heizwert, beziehen. H. Sieber (Hrsg.), Umweltpolitik mit handelbaren Emissionsrechten – Möglichkeiten zur Verringerung der Kohlendioxid- und Stickoxidemissionen, 1990, S. 22.

3. Ursachen und Verursacher

Neben der bewussten Verbrennung fossiler Energieträger, die für rund 75% der CO₂-Emissionen ursächlich ist²⁵, sind als weitere Quellen die Brandrodung tropischer Wälder (etwa 10%) sowie eine veränderte Bodennutzung (Abholzung, Trockenlegung von Sümpfen u.ä.), sicher identifiziert worden.

Aufgrund des zunehmenden fossilen Primärenergieverbrauchs sind auch die weltweiten CO₂-Emissionen in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich gestiegen, von 1990 bis 1998 um über 9% auf rund 24 790 Mio. t CO₂²⁶. Etwa 50% der weltweiten CO₂-Emissionen des Jahres 1998 stammen aus OECD-Ländern. Dabei halten die USA mit rund 6 032 Mio. t einen Anteil von 25%²⁷. In den nächsten 20 Jahren muss mit einer verstärkten Zunahme der CO₂-Emissionen, vor allem in den Entwicklungsländern, gerechnet werden.

Die größten Verursacher im Hinblick auf Pro-Kopf-CO₂-Emission waren im Jahr 1998²⁸:

Region/Land	CO ₂ -Emissionen pro Einwohner (t CO ₂ /Ew)
Welt	3,9
OECD	10,9
EU	8,3
China	2,3
Asien (ohne China)	1,0
Afrika	1,0
USA	20,1
Deutschland	10,5

Obwohl nach der Statistik der IEA (International Energy Agency) die CO₂-Emissionen pro Einwohner relativ hoch sind, verringerten sich von 1990 bis 1999 in Deutschland die CO₂-Emissionen, die überwiegend energiebedingt sind, um rund 15 %, von 1014 Mio. t

²⁵ Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ des Deutschen Bundestages (Hrsg.), a.a.O., S. 60.

²⁶ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (Hrsg.), Energie Daten 2000, Berlin 2000.

²⁷ Umweltbundesamt, Nachhaltige Entwicklung in Deutschland – Die Zukunft dauerhaft umweltgerecht gestalten, a.a.O., S. 54.

²⁸ International Energy Agency (IEA), Key World Energy Statistics 2000, www.iea.org/statist/index.htm.

im Jahre 1990 auf 856 Mio. t im Jahre 1999. Diese Entwicklung ist etwa zur Hälfte auf die Folgen der deutschen Vereinigung zurückzuführen²⁹. Auch die von der Bundesregierung seit Beginn der Neunziger Jahre und insbesondere seit 1998 eingeleiteten Maßnahmen haben zu erheblichen CO₂-Emissionsminderungen geführt³⁰. Ein Erfolg der bisherigen Immissionsschutz-Gesetzgebung in Deutschland ist die erreichte, zum Teil drastische Senkung der Emissionen von „klassischen“ Luftschadstoffen, die überwiegend mit der Energienutzung verbunden sind.

II. Klimaveränderung als globale Aufgabe

1. Der Sinn der „globalen Aufgabe“ bei der Klimaveränderung

Die Klimakatastrophe kennt keine Grenzen. Die drohenden Umweltschäden, welche ihren Ursprung in der Klimakatastrophe haben, sind nicht mehr regional oder lokal begrenzt, sondern gefährden die gesamte Menschheit.

Kennzeichen globaler Charakteristika der Klimakatastrophe sind³¹, dass

1. eine größere Zahl, wenn nicht sogar die überwiegende Anzahl der Länder Verursacher sind und
2. die negativen Auswirkungen regelmäßig auf die überwiegende, wenn nicht gesamte Zahl der Länder dieser Erde verteilt sind.

Die Entwicklung der Klimaveränderung hat ihren Ursprung letztendlich im menschlichen Fehlverhalten und ist daher auch nur durch entschiedene Verhaltensänderungen zu bewältigen. Um ein solches anthropogenes Klimaveränderungsproblem zu lösen, ist aufgrund der „Grenzenlosigkeit“ dieses Problems eine globale Kooperation erforderlich.

²⁹ Die deutsche Vereinigung hat zur Stilllegung alter und zur Erneuerung der verbleibenden industriellen Infrastruktur in den neuen Bundesländern geführt.

³⁰ W. Eichhammer/U. Boede/F. Gagelmann/E. Jochem/N. Kling/J. Schleich/B. Schlomann/J. Chesshire/H.-J. Ziesing, Treibhausgas-minderungen in Deutschland und UK, Folge „glücklicher“ Umstände oder gezielter Politikmaßnahmen?, UBA-Reihe Climate Change 02/01, Forschungsprojekt 201 41 133, Berlin 2001.

³¹ U. Klocke, Klimaschutz durch ökonomische Instrumente – Finanzverfassungsrechtliche, europarechtliche und ökonomische Aspekte einer CO₂-Abgabe, 1995, S. 30.

Zudem ist noch ein Charakteristikum, nämlich das Fehlen der Hot-Spot-Problematik, dass eine Gefährlichkeit oder Schädlichkeit entsprechender Emissionen oder Verhaltensweisen innerhalb der eigenen nationalen Grenzen nicht oder nur langfristig feststellbar ist, auch ein Grund für eine globale Kooperation.

Bei der Klimapolitik muss man mit dem Problem 'Trittbrettfahrer' konfrontieren und Rücksicht auf Entwicklungsländer nehmen. Da der einzelne Staat bei der Durchführung der den Treibhauseffekt vermeidenden Maßnahmen keinen direkten ökonomischen Nutzen, sondern volkswirtschaftlich zunächst nur unrentable Kosten hat und wegen des Allmendecharakters der globalen Güter er vom Nutzen entsprechender Maßnahmen, die andere Staaten ergreifen, nicht ausgeschlossen werden könnte („Trittbrettfahrer“), entwickelt der einzelne Staat deshalb kein Interesse daran, diese Abfall- und Nebenprodukte zu vermeiden oder zu beseitigen, sondern wählt lieber die Trittbrettfahreroption³².

Jedes einzelne Land der Erde trägt mehr oder weniger zur Klimakatastrophe bei und ist gleichzeitig auch von der drohenden Klimaänderung betroffen, so dass Industrie- und Entwicklungsländer eine gemeinsame Verantwortung tragen, die dabei aber unterschiedlicher Natur ist, wobei insbesondere die Industrieländer in der Verantwortung stehen. Zu drei Vierteln sind es die Industrieländer, die derzeit mit ihren Emissionen und Aktivitäten das Weltklima gefährden³³. Entwicklungsländer tragen auch durch eine starke Industrialisierung zum ökologischen Kollaps bei. Dennoch sollten Entwicklungsländer als mehr Leidtragende der drohenden Klimaänderung berücksichtigt werden, weil die Landwirtschaft, die durch die Klimaänderung überdurchschnittlich stark betroffen sein wird, einen sehr großen Anteil am Bruttosozialprodukt der Entwicklungsländer hat.

Daher stellt sich die Frage, auf welche Weise die ökonomisch-rationale Trittbrettfahreroption möglichst unattraktiv gestaltet werden kann und wie die ökonomischen Spannungsverhältnisse um den Ausstoß der Treibhausgase zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern ohne Verhinderung der nachhaltigen Entwicklung gelöst werden können. Als erster Schritt sind entsprechende internationale Abkommen, die solche Probleme regulieren sollen, erforderlich.

³² Vgl. J. Weimann, Umweltökonomik, 1991, S. 52 ff.; W.W. Pommerehne/F. Schneider, Wie steht's mit den Trittbrettfahrern, ZGesStw, 1980, S. 286 ff.

³³ Die für die Erderwärmung hauptsächlich verantwortlichen Kohlendioxidemissionen, die aus der Verbrennung fossiler Energieträger resultieren, stammen zu rund 95 % - kumulativ seit ca. 100 Jahren – aus den Industrieländern des Nordens. Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ des Deutschen Bundestages (Hrsg.), a.a.O., S. 19.

2. Klimaschutz und internationale Politik

Die internationale Klimaschutzpolitik ist im Wandel begriffen. In der Vergangenheit orientierte sie sich allein an der Formulierung globaler Umweltschutzziele und verlangte von Ländern lediglich die nationale Umsetzung der entsprechenden Ziele aus eigenem Antrieb. Die heutige Tendenz in der Klimaschutzpolitik stellt durch internationale Konventionen eine Verbindlichkeit höheren Grades dar. Die internationalen Aktionen zum Klimaschutz fingen schon 1957 an³⁴. Die wichtigen Abkommen oder Handlungsträger von ihnen sind die Folgenden:

- UNEP (United Nations Environmental Programme): Die frühen völkerrechtlichen Umweltregelungen erschöpften sich darin, konkurrierende staatliche Interessen für die dauerhafte Nutzbarkeit der natürlichen Ressourcen einzuschränken und zu balancieren³⁵. Die erste Umweltkonferenz der UNO in Stockholm 1972 gab den Anstoß zur Einrichtung des UNEP. Es spielte in der Folgezeit eine wichtige Rolle bei der Initiierung und Verhandlung zahlreicher regionaler und globaler Umweltschutzabkommen³⁶. Seit der Konferenz von Stockholm wurden neue medienübergreifende Umweltprobleme mit oftmals globalen Auswirkungen wie der Treibhauseffekt als wichtige Agenda behandelt³⁷.
- KRK (Klimarahmenkonvention): Als Ergebnis der Weltklimakonferenzen 1979 und 1988 entstand das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen vom 9. Mai 1992,³⁸ das auf der Konferenz in Rio

³⁴ Das Geophysikalische Jahr schafft Grundlagen für die weltweite Klimaforschung. P. Borsch/J.-F. Hake (Hrsg.), Klimaschutz – Eine globale Herausforderung, 1998, S. 247.

³⁵ H.-J. Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2002, § 1 Rdnr. 4; A. Epiney/M. Scheyli, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, 1998, S. 20.

³⁶ Vgl. H.-J. Koch (Hrsg.), a.a.O., S. 4 f.; M. Kilian, Umweltschutz durch internationale Organisationen, 1987, S. 234-293; P. Borsch/J.-F. Hake (Hrsg.), a.a.O., S. 247.

³⁷ H.-J. Koch (Hrsg.), a.a.O., § 1 Rdnr. 6.

³⁸ H. Hohmann, Ergebnisse des Erdgipfels von Rio, NVwZ 1993, S. 311 ff.; R. Verheyen, Der Beitrag des Völkerrechts zum Klimaschutz – Globale Aufgaben, globale Antworten, in: H.-J. Koch/J. Casper (Hrsg.), Klimaschutz im Recht, 1997, S. 35 ff.; J. Heister, Der internationale CO₂-Vertrag-Strategien zur Stabilisierung multilateralen Kooperation zwischen souveränen Staaten, 1997, S. 76 f.; Art. 2: to achieve, <...>, stabilization of greenhouse gas concentration in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system. Such a level should be achieved within a

von den meisten Staaten unterzeichnet wurde³⁹. Das Ziel der KRK liegt nach Art. 2 darin, die Treibhausgasemissionen auf einem Niveau unterhalb der Gefährdungsschwelle einer vom Menschen verursachten Störung des Klimasystems zu stabilisieren⁴⁰. Dieser Vertrag enthält jedoch keinerlei Verpflichtungen für die Vertragsparteien. Die Vertragsstaaten der KRK sind, um eine Rücksichtnahme auf die Entwicklungsländer zu gewährleisten, in Entwicklungsländer und Industrieländer (aufgelistet in Annex I der Konvention), die über allgemeinen Pflichten hinaus gemäß Art. 4 Abs. 2 lit. a), b) die speziellen Pflichten übernommen haben, eingeteilt⁴¹. Trotz der unterschiedlichen Behandlung der KRK bedeutet dies ein neues Konzept einer „gemeinsamen Umsetzung“ („Joint Implementation“) klimaschützender Maßnahmen, da sie eine Kooperation aller Vertragsstaaten, d.h. auch die Einbeziehung von Entwicklungsländern (sog. Nicht-Annex I Staaten) vorsieht⁴². Die KRK hat trotz ihrer monumentalen Bedeutung für eine globale Kooperation zum Klimaschutz den wesentlichen Schwachpunkt, dass abgesehen von Berichtspflichten Verifikationsregeln bisher vollkommen fehlen, was ein großes Manko für die Effektivität und Weiterentwicklung der Konvention ist, da Sanktionsmechanismen in der KRK nicht vorgesehen sind⁴³. Darüber hinaus kann man aus dem Art. 4 Abs. 2 keine quantifizierte Reduktionsverpflichtung nach dem Willen der Vertragsstaaten ableiten, da lediglich das allgemein gehaltene Ziel formuliert wird, langfristig die anthropogenen CO₂-Emissionen und die anderen Treibhausgase auf das Niveau von 1990 zurückzufahren. Insoweit ist Art. 4 Abs. 2 KRK als unverbindlich anzusehen. Folglich ist im Bezug auf die

time frame sufficient to allow ecosystems to adapt naturally to climate change, to ensure that food production is not threatened and to enable economic development to proceed in a sustainable manner.

³⁹ Bis zum 1. Juli: 1992 lagen 156 Unterschriften vor. Bis Ende 1993 wurde das Abkommen von 52 Ländern ratifiziert. Es ist seit dem 21. März 1994 in Kraft.

⁴⁰ M. Kloepfer, Umweltrecht, 2004, § 17 Rdnr. 50.

⁴¹ J. Heister, a.a.O., S. 77 f.

⁴² M. Pohlmann, Kyoto Protokoll: Erwerb von Emissionsrechten durch Projekte in Entwicklungsländern, 2003, S. 33.

⁴³ J. Heister, a.a.O., S. 80; O. Grrene/ J.E. Salt, Verification Issues in the Development of an Effective Climate Change Convention, in: World Resource Review 5 (3) 1993, S. 271 – 285.

konkrete und verbindliche Ausgestaltung der Pflicht auf das Kyoto Protokoll zu warten⁴⁴.

- Kyoto-Protokoll: Eine Konkretisierung der Klimarahmenkonvention erfolgte durch das Kyoto-Protokoll⁴⁵. Es ist auf der Dritten Vertragskonferenz im Dezember 1997 verabschiedet worden. Während sich aus dem früheren Vertrag keine konkrete und verbindliche Verpflichtungen für die Vertragsparteien ergaben, enthielt erst das Kyoto-Protokoll vom 11. 12. 1997 solche für den Fall der Nichterfüllung der auf einzelne Staaten quantifizierten Reduktionspflichten⁴⁶. Gemäß Art. 3⁴⁷ sind Vertragsstaaten innerhalb des Zeitraums von 2008 bis 2012 verpflichtet, ihre Emissionen der festgelegten sechs Treibhausgase⁴⁸ um mindestens 5 % unter das Niveau von 1990 zu senken, wobei für die EU-Staaten eine Emissionsreduktion in Höhe von 8 % vorgeschrieben wird. Die EU hat sich deshalb am 16. 6. 1998 darauf geeinigt, eine Minderungslasten innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zu verteilen, weshalb Deutschland 21% seiner Treibhausgasemissionen reduzieren muss⁴⁹. Anderen Staaten, beispielsweise Norwegen, Australien und Island, bewilligt das Protokoll dagegen sogar einen Emissionsanstieg um 10%⁵⁰.

3. Erfolge und Defizite der Klimaschutzpolitik

⁴⁴ M. Klopfer, a.a.O., § 17 Rdnr. 56.

⁴⁵ Text des Kyoto-Protokolls in: S. Oberthür/H.E. Ott, *The Kyoto Protocol – International Climate Policy for the 21st Century*, 1999, S. 313 ff.

⁴⁶ R. Sparwasser/R. Engel/A. Vosskuhle, *Umweltrecht*, 5. Aufl. 2003, § 10 Rdnr. 463, 466; M. Klopfer, a.a.O., § 17 Rdnr. 84.

⁴⁷ Art. 3 Abs. 1, “The Parties included in Annex I shall, individually or jointly, ensure that their aggregate anthropogenic carbon dioxide equivalent emissions of the greenhouse gases listed in Annex A do not exceed their assigned amounts, calculated pursuant to their quantified emission limitation and reduction commitments inscribed in Annex B and in accordance with the provisions of this Article, with a view to reducing their overall emissions of such gases by at least 5 per cent below 1990 levels in the commitment period 2008 to 2012”, in: S. Oberthür/H.E. Ott, *The Kyoto Protocol – International Climate Policy for the 21st Century*, 1999, S. 315.

⁴⁸ Kohlendioxid (CO₂), Methan (CH₄), Distickstoffoxid (N₂O), Schwefelhexafluorid (SF₆), perfluorierte Kohlenwasserstoffe (FKW) und teilhalogenierte Fluorkohlenwasserstoffe (H-FCKW).

⁴⁹ R. Sparwasser/R. Engel/A. Vosskuhle, a.a.O., § 10 Rdnr. 463.

⁵⁰ S. Breier, *Die Sonderversammlung der Vereinten Nation in New York*, NuR 1998, S. 412; R. Schmidt, *Einführung in das Umweltrecht*, 6. Aufl., 2001, S. 232; K.L. Mehrbrey, *Verfassungsrechtliche Grenzen eines Marktes handelbarer Emissionsrechte, Untersuchung eines sogenannten marktwirtschaftlichen Umweltschutzinstruments – dargestellt am Beispiel der Luftreinhaltung*, Schrift zum Umweltrecht Bd. 126, 2003, S. 28.

Die internationale Klimaschutzpolitik hat durchaus beachtenswerte Erfolge vorzuweisen⁵¹. Mit dem Kyoto-Protokoll wurden erstmals materielle Pflichten für die Industriestaaten über das Jahr 2000 hinaus formuliert. Das Bewusstsein für die Klimaproblematik ist in aller Welt gewachsen. Dank der Klimaschutzpolitik ist die Energiefrage als ein UNO-Thema aufgetaucht. Der SBI (Subsidiary Body for Implementation), das Organ für Überprüfung der Umsetzung der Vereinbarungen, findet wachsendes Interesse.

Obwohl die Habenseite der Klimaschutzpolitik stark zählt, wiegt ihre Sollseite sehr schwer. Von ihrer Sollseite stehen die Defizite internationaler Umweltpolitik bei der Operationalisierung, d.h. der Herausformung von internationalen bzw. international wirkenden Instrumenten. Während das Kyoto-Protokoll die konkrete Ziellinie der Reduktion der CO₂-Emissionen nach sozioökonomischer Lage der Vertragsstaaten enthielt, wurden konkrete politische Maßnahmen zur Umsetzung dieser Reduktionsverpflichtungen sowie Sanktionen für den Fall der Nichteinhaltung allerdings nicht beschlossen. Die zahlreichen Umgehungsmöglichkeiten sind zu kritisieren⁵². So wird mit Inkrafttreten des Protokolls die Möglichkeit des Handels mit Emissionsrechten eröffnet (Art. 17)⁵³, ohne dass man sich bislang auf konkrete Regeln für diesen internationalen Emissionshandel einigen konnte⁵⁴. Nur wenn es nach Art. 25 von mindestens 55 Parteien ratifiziert wird und sich darunter eine Anzahl von Annex I-Parteien befindet, die für mindestens 55 % der CO₂-Emissionen des Jahres 1990 verantwortlich waren⁵⁵, dann tritt das Kyoto-Protokoll in Kraft⁵⁶.

Diese Quote war ohne Russland nicht zu erreichen, nachdem die USA und Australien als zwei der größten Industriestaaten abgelehnt haben. Da der Ratifizierungsprozess in Russ-

⁵¹ Vgl. P. Borsch/J.-F. Hake (Hrsg.), a.a.O., 1998, S. 283 ff.

⁵² Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Gutachten 1998, BT-Drs. 13/10195, Rdnr. 386 ff.

⁵³ Art. 17 "The Conference of the Parties shall define the relevant principles, modalities, rules and guidelines, in particular for verification, reporting and accountability for emissions trading. The Parties included in Annex B may participate in emissions trading for the purposes of fulfilling their commitments under Article 3. Any such trading shall be supplemental to domestic actions for the purpose of meeting quantified emission limitation and reduction commitments under that Article." in: S. Oberthür/H.E. Ott, a.a.O., 1999, S. 328.

⁵⁴ Daher könnten Industrieländer insbesondere von Russland historische Emissionsreduktionen („hot air“) der Jahre 1990 – 1995 kaufen und auf eigene Klimaschutzmaßnahmen verzichten. R. Schmidt, Einführung in das Umweltrecht 6. Aufl., 2001, S. 232.

⁵⁵ FAZ von 6. 11. 1999, S. 1, „Neue Hoffnung für den Umweltschutz. Trittin zieht positive Bilanz des Bonner Gipfels“.

⁵⁶ Art. 25 Abs. 1 „This Protocol shall enter into force on the ninetieth day after the date on which not less than 55 Parties to the Convention, incorporating Parties included in Annex I which accounted in total for at least 55 per cent of the total carbon dioxide emissions for 1990 of the Parties included in Annex I, have deposited their instruments of ratification, acceptance, approval or accession.“ in: S. Oberthür/H.E. Ott, a.a.O., 1999, S. 331; R. Sparwasser/R. Engel/A. Voßkuhle, a.a.O., § 10 Rdnr. 467.

land, das 17,4% der CO₂-Emissionen repräsentiert⁵⁷, im Nov. 2004 abgeschlossen wurde, und demnach die Voraussetzungen für das Inkrafttreten des Protokolls vorlagen, ist das Protokoll im Feb. 2005 schließlich in Kraft getreten⁵⁸.

⁵⁷ Die bereits bis März 2003 teilnehmenden 106 Staaten repräsentieren 43,9%.

⁵⁸ [www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,326506,00,html](http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,326506,00.html).

C. Klimaschutz in den deutschen und europarechtlichen Regelungen

I. Klimaschutz in deutschen Gesetzen

1. Klimaschutz in der Verfassung

a) Die subjektiv-rechtlichen Regelungen der Verfassung

Bevor der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 20a GG verankert wurde, enthielt das Bonner Grundgesetz keine ausdrückliche Staatsaufgabe „Umweltschutz“. Darüber hinaus enthält das Grundgesetz kein allgemeines Grundrecht auf Schaffung oder Erhaltung einer sauberen und gesunder Umwelt⁵⁹. Die natürliche Umwelt wird lediglich bei einem Eingriff in umweltrelevante Grundrechte oder durch die Schutzfunktion der Grundrechte in engen Grenzen geschützt⁶⁰.

Das in grundrechtlich geschützten Rechtspositionen verletzte Individuum hat aufgrund des abwehrrechtlichen Charakters der Grundrechte einen Abwehranspruch gegen gesundheitsgefährdende Umweltbelastungen. Der Abwehranspruch richtet sich gegen den Staat und die von ihm selbst verursachten Umweltbeeinträchtigungen. Diese Abwehrfunktion läuft hier aber leer, da die meisten Umweltbeeinträchtigungen auf die summierten umweltverschmutzenden Tätigkeiten Privater zurückzuführen sind, und es diesen Grundrechten, um als Abwehrrecht gegen Privatpersonen fungieren zu können, an der hier für notwendigen Drittwirkung fehlt⁶¹.

⁵⁹ Zur Diskussion um die rechtspolitische Forderung nach Einfügung eines solchen Grundrechts vgl. S. Hobe, Menschenrechte auf Umweltschutz? – Bestand und Begründungsmöglichkeiten, ZUR 1994, 15 ff.; H. Schulze-Fielitz, in: H. Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 1998, Art. 20a, Rdnrn. 1 ff. Dazu noch blieben entsprechende Anträge zu einer Verfassungsänderung erfolglos. BT-Drs. 10/990; 11/604; 11/663.

⁶⁰ Vgl. M. Kloepfer, Zum Grundrecht auf Umweltschutz, 1978, S. 8 ff.

⁶¹ R. Schmidt, Einführung in das Umweltrecht, 6. Aufl. 2001, § 2 Rdnr. 6; R. Sparwasser/R. Engel/A. Vosskuhle, a.a.O., § 1 Rdnr. 156; J. Ipsen, Staatsrecht II, 3. Aufl. 2000, Rdnr. 57 ff.; B. Pieroth/B. Schlink, Grundrechte – Staatsrecht II, 16. Aufl. 2000, Rdnr. 173 ff.

Nach herrschender Lehre⁶² und ständiger Rechtsprechung des BVerfG⁶³ kommt eine Schutzpflichtendimension, die die staatliche Gewalt zum Handeln verpflichtet, den Grundrechten des GG zu. Der Schutzpflichtenaspekt der Grundrechte ist gerade auch für eine Gefährdung durch Umweltbeeinträchtigungen in vielerlei Hinsicht wichtig, wegen Luftverunreinigungen, weil grundrechtliche Schutzpflichten vom Staat verlangen, die individuellen Rechtsgüter seiner Bürger vor Naturkatastrophen und Einwirkungen anderer Staaten⁶⁴ sowie vor Verletzungen oder Gefährdungen durch private Dritte zu schützen⁶⁵. Umweltschutz durch grundrechtliche Schutzpflicht führt jedoch zu Schwierigkeiten. Zum einen besitzt der Gesetzgeber, der Adressat der verfassungsrechtlichen Schutzpflicht ist, bei der Erfüllung seiner Schutzpflicht einen weiten „Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum“⁶⁶. Somit ist diese Pflicht nur dann verletzt, wenn der Staat Schutzvorkehrungen überhaupt nicht getroffen hat oder die getroffenen Regelungen bzw. Maßnahmen völlig ungeeignet sind, den Schutzgegenstand zu schützen⁶⁷. Zum anderen lässt sich das „ökologische Existenzminimum“, das Entscheidungskriterium sein soll, nicht eindeutig bestimmen. Dementsprechend hat das BVerfG eine pflichtwidrige Verletzung der gesetzgeberischen Schutzpflicht in allen bisher von ihm entschiedenen Fällen verneint⁶⁸.

Neben Art. 20a GG haben insbesondere das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) und das Recht auf Eigentum (Art. 14 Abs. 1 GG) eine umweltrelevante Bedeutung.

(a) Art. 2 Abs. 2 GG.

⁶² J. Isensee, Das Grundrecht als Abwehrrecht und staatliche Schutzpflicht, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), HdStR, Bd. V, 1992, § 111 Rdnr. 77 ff.; J. Dietlein, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 1992, S. 62 ff.; G. Robbers, Sicherheit als Menschenrecht, 1987, S. 121 ff.; G. Hermes, Das Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit, 1987, S. 43 ff.

⁶³ BVerfGE 39, 1 (41 ff.); 46, 160 (164 f.); 49, 24 (53 ff.); 57, 250 (284 f.); 64, 261 (275); 66, 39 (61); 77, 170 (214 ff.)

⁶⁴ G. Robbers, a.a.O., S. 121 ff.; J. Dietlein, a.a.O., S. 102; andere Ansicht J. Isensee, Das Grundrecht auf Sicherheit, 1983, S. 30 f.

⁶⁵ R. Sparwasser/R. Engel/A. Vosskuhle, a.a.O., § 1 Rdnr. 157.

⁶⁶ R. Sparwasser/R. Engel/A. Vosskuhle, a.a.O., § 1 Rdnr. 158; BVerfGE 79, 175 (202).

⁶⁷ R. Sparwasser/R. Engel/A. Vosskuhle, a.a.O., § 1 Rdnr. 158; BVerfGE 79, 175 (202).

⁶⁸ Schutz vor atomaren Gefahren: BVerfGE 49, 89 (140 ff.) – Kalkar; BVerfGE 53, 30 (57 ff.) – Müllheim-Kärlich, Schutz vor Straßenverkehrslärm: BVerfGE 79, 174 (201 f.), Schutz vor Fluglärm: BVerfGE 56, 54 (73 ff.), Schutz vor Ozonerstörung: BVerfG, NJW 1996, 651, Schutz vor Elektrosmog: BVerfG, NJW 1997, 2509 – Elektrosmog I; BVerfG, DÖV 2002, 521 f. – Elektrosmog II.; R. Sparwasser/R. Engel/A. Vosskuhle, a.a.O., § 1 Rdnr. 160.

Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG stellt das Grundrecht jedes einzelnen auf Leben und körperliche Unversehrtheit dar. Die Begriffe „Leben“ und „körperliche Unversehrtheit“ setzen bestimmte Umweltbedingungen notwendigerweise voraus, wie z. B. saubere Luft zum Atmen, reines Wasser zum Trinken oder bestimmte Wohnmöglichkeiten⁶⁹. Zwar sind keine umweltspezifischen Verfassungsaussagen im Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG eingeschlossen, wohl aber mittelbar umweltschützende Teilgewährleistungen mit seiner Abwehrfunktion verbunden. Trotz der theoretischen Schutzfunktion des Art. 2 Abs. 2 GG ist die Effektivität dieses Abwehranspruchs im Bereich des Klimaschutzes nur sehr gering, da die Schäden der Klimaänderung oder des Treibhauseffekts nicht individuell betrifft und darüber hinaus die meistens ökologischen Summations- und Distanzschäden nicht vom Staat sondern von der Allgemeinheit verursacht werden⁷⁰. Darüber hinaus lässt sich auch aus den Grundrechten abgeleiteter objektiv-rechtliche Schutzpflicht kein subjektives Recht ableiten, da die Erwärmung der Atmosphäre als Folge des Treibhauseffekts nur in Zeiträumen über Jahrzehnte messbar ist, d.h. eine konkrete Rechtsgutsgefährdung nicht feststellbar ist⁷¹.

(b) Art. 14 Abs. 1 GG

Art. 14 Abs. 1 GG schützt das Eigentum des Bürgers vor Eingriffen des Staates. Im Zusammenhang mit dem Schutz vor Umwelteinwirkungen ist es hauptsächlich das Eigentum, das einen Vermögenswert hat. Dies ist vor allem bei Nutzpflanzen und -tieren der Fall⁷². Wenn Umweltgüter wie Klima, Wasser oder Meer keinen Vermögenswert haben, oder kein Eigentum von jemandem sind, werden sie somit vom Geltungsbereich des Art. 14 Abs. 1 GG ausgeschlossen.

Ferner ist ein sich durch Art. 14 Abs. 1 GG ergebender Abwehranspruch gegen klimarelevantes Verhalten wie bei Art. 2 Abs. 2 GG mangels individueller Betroffenheit undurchsetzbar. Wenn auch durch die Klimaveränderung Schäden am Eigentum des Bürgers entstehen würden, bliebe nicht nur ein Abwehranspruch gegen den Eingriff, sondern auch die objektiv-rechtliche Schutzpflicht des Staates gesperrt, da wegen des sich nur in

⁶⁹ BVerfGE 53, 30 (57); BVerwGE 60, 297 (305); M. Kloepfer, a.a.O., 1978, S. 27 f.

⁷⁰ J. Caspar, Klimaschutz und Verfassungsrecht, in: H.-J. Koch/J. Caspar (Hrsg.), Klimaschutz im Recht, 1997, S. 369.

⁷¹ J. Caspar, a.a.O., S. 370.

⁷² R. Steinberg, Verfassungsrechtlicher Umweltschutz durch Grundrechte und Staatszielbestimmung, NJW 1996, S. 1987.

Zeiträumen über mehreren Jahrzehnte messbar niederschlagenden Phänomens der Erwärmung der Atmosphäre keine konkrete Rechtsgutsgefährdung feststellbar ist⁷³.

b) Die objektiv-rechtliche Regelung der Verfassung

Art. 20a GG fügt sich nicht in die Gliederung des Grundgesetzes, trotz des langen Ringens um dessen grundgesetzliche Verankerung⁷⁴. Diese Position gewann der Art. 20a GG infolge der Pläne, die Verantwortung des Staates für die „natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen“ verfassungsrechtlich zu proklamieren, aufgrund dessen, dass kein rechtspraktisches Regelungsinteresse verfolgt wurde⁷⁵. Man meinte die Glaubwürdigkeit der Verfassung dadurch schützen zu können, dass unpraktische und undeutliche Dinge nicht versprochen werden sollten.

Art. 20a GG stellt eine sogenannte Staatszielbestimmung dar⁷⁶. Dies ist eine „Verfassungsnorm mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben – sachlich umschriebener Ziele – vorschreibt. Sie umreißt ein bestimmtes Programm der Staatstätigkeit und ist dadurch eine Richtlinie oder Direktive für das staatliche Handeln, auch für die Auslegung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften.“⁷⁷ Die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG hat damit nur einen objektiv-rechtlichen Charakter. Adressat dieser Staatszielbestimmung ist ausschließlich der Staat. Art. 20a GG gewährt kein subjektives Recht d.h., dass der einzelne Bürger wegen einer Verletzung der Umweltschutzpflicht keine Klage erheben kann⁷⁸. Wird in die Umweltrechte des Einzelnen eingegriffen, kann dieser nur aufgrund bestehender Grundrechte wie zum Beispiel Art. 1, 2 und 14 GG Klage erheben. M.a.W. werden Umweltgüter als solche von den grundrechtlichen Schutzpflichten nur dann erfasst, wenn es sich bei ihnen um Individualrechtsgüter handelt. Darüber hinaus taucht das

⁷³ J. Caspar, a.a.O., S. 369 f.

⁷⁴ Vgl. M. Kloepfer, Umweltschutz als Verfassungsrecht – Zum neuen Art. 20a GG, DVBl 1996, S. 73.

⁷⁵ J. Isensee, Gemeinwohl und Staatsaufgaben im Verfassungsstaat, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), HdStR Bd. III, 1988, S. 60.

⁷⁶ Allgemeine Auffassung, vgl. U. Becker, Die Berücksichtigung des Staatsziels Umweltschutz beim Gesetzesvollzug – Zum Erlass abfallvermeidender Maßnahmen durch die Verwaltung, DVBl 1995, S. 716f.; H.-G. Henneke, Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 20a GG, NuR 1995, S. 330 f.; M. Kloepfer, a.a.O., S. 74; D. Murswiek, Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG), NVwZ 1996, S. 44 ff.

⁷⁷ So: Sachverständigenkommission „Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge“ Bericht, Rdnr. 7, 130 ff.

⁷⁸ M. Kloepfer, Bonner Kommentar zum GG, Stand 2005, Art. 20a, Rdnr. 23; D. Murswiek, a.a.O., NVwZ 1996, S. 230.; A. Schink, Umweltschutz als Staatsziel, DÖV 1997, S. 223.

systematische Problem auf, dass es deutliche Schutzlücken gibt, hinsichtlich des Schutzes der Umwelt um ihrer selbst willen⁷⁹.

Trotz dieser systematischen Schutzlücke spielt die Staatszielbestimmung in Art. 20a GG hinsichtlich jener Umweltbelastungen, die meistens durch das Verhalten von Privatpersonen verursacht werden, eine wichtige Rolle durch ihren Handlungs- und Konkretisierungsauftrag und als normative Richtlinie für den parlamentarischen Gesetzgeber⁸⁰. Durch die Normierung des Staatszieles „Umweltschutz“ hat hinsichtlich des Umweltschutzes der staatliche Schutzauftrag eine wesentliche Stärkung erfahren. Unbeschadet der eigenständigen Funktion dieses Staatsziels enthalten die grundrechtlichen Schutzpflichten daher eine zusätzliche Stärkung, welche die Anforderungen des Untermaßverbots⁸¹ im Sinne einer Gewichtungsverstärkung des Schutzgutes beeinflusst, soweit es sich um Bekämpfung von Umweltabgaben handelt⁸².

Die durch die Emissionen drohenden Schäden, namentlich die großflächigen Waldschäden, die Zerstörung der stratosphärischen Ozonschicht sowie die Steigerung des Treibhauseffekts mit unabsehbaren Risiken für die Menschheit beziehen sich ganz zweifellos auf die in Art. 20a GG unter staatlichen Schutz gestellten natürlichen Lebensgrundlagen, und zwar auch für die künftigen Generationen, welche in Art. 20a GG explizit erwähnt werden. Daher soll Deutschland ohne Zweifel die verfassungsrechtliche Verpflichtung erfüllen, sowohl eine zutreffende staatliche Klimaschutzpolitik zu konzipieren als auch bei der internationalen Zusammenarbeit an wirksamen, völkerrechtlichen Vereinbarungen mitzuwirken.

2. Öffentlich-rechtlicher Klimaschutz – insbesondere Bundes-Immissionsschutzgesetz

a) Bundes-Immissionsschutzgesetz

⁷⁹ R. Steinberg, a.a.O., S. 1987.

⁸⁰ Vgl. L.H. Michel, Staatszwecke, 1986, S. 300 ff.; E. Wienholtz, Kultur und Umwelt als Gegenstände verfassungsrechtlicher Staatszielbestimmungen, AöR 109 (1984), S. 548 f.

⁸¹ Dieser Begriff geht auf Isensee zurück und heißt, dass die Vorkehrungen, die der Gesetzgeber trifft, für einen angemessenen und wirksamen Schutz ausreichend sein und zudem auf sorgfältigen Tatsachenermittlungen und vertretbaren Einschätzungen beruhen müssen. Vgl. BVerfGE 88, S. 203 (254).

⁸² Vgl. S. Lühle, Beschränkungen und Verbote des Kfz-Verkehrs zur Verminderung der Luftbelastung, 1998, S. 108 ff.; H.-J. Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2002, S. 146 f.

(a) Einführung

Die zentrale Rechtsgrundlage für den öffentlich-rechtlichen Klimaschutz in Deutschland ist das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG). Im Mittelpunkt des durch BImSchG geregelten Immissionsschutzes stehen Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung als Handlungsgegenstände. Der Schutz vor Immissionen zählt zum Kernbereich des modernen Umweltrechts, ist der Sache nach allerdings nicht neu. Neben dem zivilrechtlichen Abwehranspruch insbesondere gegen wesentliche nachbarliche Einwirkungen auf das Grundeigentum in Gestalt von Immissionen hat sich aufgrund der Industrialisierung im 19. Jh. schon relativ früh auf polizeirechtlicher Grundlage auch ein öffentlich-rechtliches Immissionsschutzrecht als Sonderrecht der gewerblichen Immissionen entwickelt⁸³. Auf dieser Regelung basierten die Gewerbeordnung des Norddeutschen Bundes von 1869 bzw. die Reichsgewerbeordnung von 1900. Hinzu kamen mehrfache Änderungen und Ergänzungen durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Bundes und der Länder. In Folge des Strebens nach Vereinheitlichung wurde das BImSchG von 1974 gegeben⁸⁴.

Emissionen und Immissionen sind begrifflich zu unterscheiden. Nach der Legaldefinition in § 3 BImSchG handelt es sich bei Emissionen um die von einer Quelle ausgehenden Teilchen oder Wellen, bei Immissionen um die an der Einwirkungsstelle auftretenden Beeinträchtigungen, das heißt um die durch Emissionen an bestimmten Standorten in der Umgebung der Störquelle herbeigeführten Einwirkungen.

(b) Der Klimaschutz als Element der Grundpflichten der Anlagenbetreiber

Gemäß § 1 BImSchG ist es Ziel des BImSchG, Menschen, Tiere und Pflanzen, Boden, Wasser, Atmosphäre sowie Kultur- und sonstige Sachgüter vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnlichen Vorgängen zu schützen. Damit ist das Gesetz nicht allein anthropozentrisch ausgerichtet⁸⁵. Obwohl Klima als Schutzgut nicht explizit genannt wird, wird es in der Sache auch durch den Schutz der Atmosphäre geschützt⁸⁶. Von der Erwähnung des Klimas in § 1 a Nr. 1 des 9. BImSchG lässt sich auch weiterhin als Schutzgut des BImSchG ableiten.

⁸³ Vgl. R. Schmidt, a.a.O., S. 66; M. Kloepfer, Umweltrecht, 2. Aufl. 1998, S. 932.

⁸⁴ R. Schmidt, a.a.O., S. 66; M. Kloepfer, a.a.O., S. 932.

⁸⁵ D. Kröger/I. Klauß, Umweltrecht, 2001, S. 79; H.-J. Koch/C. Behrend, CO₂-Minderungspotentiale im Bereich der Industrie(anlagen) und das Instrumentarium des BImSchG, in: H.-J. Koch/J. Caspar (Hrsg.) Klimaschutz im Recht, 1997, S. 172.

⁸⁶ BT-Drs. 11/6633, S. 33; M. Führ in: H.-J. Koch (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum BImSchG (GK-BImSchG), Stand Febr. 1996, § 1 Rdnr. 144 ff.; H.D. Jarass, BImSchG, 3. Aufl. 1995, § 1 Rdnr. 4 f.; vgl.

Für den Bereich der genehmigungsbedürftigen Anlagen enthält der Grundpflichtenkatalog des § 5 Abs. 1 im Hinblick auf den Klimaschutz drei überprüfungswürdige Regelungselemente. Das ist zum ersten der Schutzgrundsatz des § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG, zum zweiten das Vorsorgegebot des § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG und zum dritten das Energieeffizienzgebot des § 5 Abs. 1 Nr. 4.

(1) Der Schutzgrundsatz des § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG

Nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG dürfen weder schädliche Umwelteinwirkungen noch sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft durch die Errichtung oder den Betrieb der Anlage hervorgerufen werden⁸⁷. Werden trotz dieser Verpflichtung schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft durch die Errichtung oder den Betrieb der Anlagen hervorgerufen, so ist die zuständige Behörde nach § 17 Abs. 1 befugt, zur Erfüllung dieser Verpflichtung nachträgliche Anordnungen zu treffen. Jedoch dürfen solche nachträglichen Anordnungen nur getroffen werden, wenn die Voraussetzungen des § 17 Abs. 2 gegeben sind.

Auf der Immissionsseite ist der Begriff der schädlichen Umwelteinwirkungen von zentraler Bedeutung, denn hieran knüpfen z.B. Betreiberpflichten, Genehmigungs- und Anordnungsvoraussetzungen an⁸⁸. Nach der Legaldefinition des § 3 Abs. 1 BImSchG sind schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des BImSchG Immissionen, die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen⁸⁹.

Nach dem Gesetzeswortlaut („nicht hervorgerufen werden können“) in § 5 Abs. 1 Nr. 1 liegt die Gefahrenabwehrpflicht dann vor, wenn die negativen Effekte mit hinreichender,

H. Büge, Die 3. Novelle zum Bundes-Immissionsschutzgesetz und ihre Bedeutung für die Betreiber genehmigungspflichtiger Anlagen, DB 1990, 2480, 2410.

⁸⁷ BVerwGE 84, 220 (224); vgl. ferner R. Breuer, Anlagengenehmigung und Grundpflichten, in: FS für G. Feldhaus, 1999, S. 49 f.; W. Vallendar, Die Betriebseinstellung – ein neuer Regelungsbestand des BImSchG, UPR 1991, 91 ff.

⁸⁸ Vgl. §§ 5 Abs. 1 Nr. 1 und 2, 7 Abs. 2, 17 Abs. 1, 19 Abs. 1, 22 Abs. 1, 23 Abs. 1, 25 Abs. 2, 33 Abs. 1, 34 Abs. 1, 40 Abs. 1 und 2, 41 Abs. 1, 43 Abs. 1 BImSchG.

⁸⁹ Dazu H.D. Jarass, Schädliche Umwelteinwirkungen – Inhalt und Grenzen eines Kernbegriffs des Immissionsschutzrechts, DVBl. 1983, S. 725 ff.; H. Schwarzer, Nachbarschutz im öffentlichen Baurecht, UTR 9, 1989, S. 201 ff.; E. Kutscheidt, Schädliche Umwelteinwirkungen, in: FS für G. Feldhaus, 1999, S. 1 ff.; T. Darnstädt, Gefahrenabwehr und Gefahrenvorsorge, 1983, S. 171 ff.

dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechender Wahrscheinlichkeit durch die Immissionen ausgelöst werden können, nicht wenn lediglich die bloße Möglichkeit einer *künftigen* unzulässigen Beeinträchtigung auftaucht⁹⁰.

Nur soweit die Wahrscheinlichkeit hinreichend ist, greift die Schutz- bzw. Abwehripflicht ein. Die Auffassung, für die Kausalität zwischen Immission und negativen Effekten (anders als für die Kausalität zwischen Quelle und Immissionen) genüge generell eine abstrakte Störqualität⁹¹, ist abzulehnen. Um einen unverständlichen Bruch mit dem allgemeinen Sicherheitsrecht zu vermeiden, muss im Bereich der Schutz- und Abwehripflicht generell eine konkrete Gefährlichkeit bestehen, was eine nähere Bestimmung der Wahrscheinlichkeit erfordert. Das schließt natürlich nicht aus, durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften zu standardisieren und zu generalisieren und dabei das Auftreten bestimmter Immissionsmengen generell als Gefahr einzustufen. Welche Wahrscheinlichkeit in dieser Situation als ausreichend anzusehen ist, hängt vom Ausmaß des möglichen Schadens ab⁹²: Je schwerwiegender Schadensart und Schadensfolgen sind, desto geringere Anforderungen sind an die Wahrscheinlichkeit zu stellen⁹³, was auch § 3 Abs. 1 der 12. BImSchV entspricht. Im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht wird zwar häufig davon gesprochen, dass eine entfernte Möglichkeit des Schadenseintritts nicht genügt. Aber dem tritt eine äußerst weit gehaltende Ansicht entgegen, welche davon ausgeht, dass gerade im Immissionsschutzrecht die Relativität der erforderlichen Wahrscheinlichkeit stärker betont werden müsse⁹⁴, so dass, wenn sehr große Schäden, etwa Gesundheitsgefahren für eine Vielzahl von Personen drohen, bereits eine vergleichsweise geringe Wahrscheinlichkeit genügen könne. Dennoch enthält diese operative Relativierung der Wahrscheinlichkeit das gravierende Problem, dass eine geringe Wahrscheinlichkeit relativ begrenzter Schäden keine Gefahr konstituiert, auch wenn die Schäden wegen der Vielzahl der Fälle immer wieder auftreten. Noch schwieriger ist die Sachlage, wenn die Wahrscheinlichkeit nicht angegeben werden kann, sei es, weil der entsprechende Sach-

⁹⁰ BVerwGE 55, 250 (254). Ausreichend ist die Mitverursachung von Emissionen, die nur dann entfällt, wenn von der Anlage praktisch keine entspr. Emissionen ausgehen, s. F. Petersen, Schutz und Vorsorge, 1993, S. 131 ff.; H.D. Jarass, BImSchG Kommentar 5. Aufl., 2002, § 5 Rdnr. 15 ff.

⁹¹ F. Petersen, Schutz und Vorsorge, – Strukturen der Risikoerkennung, Risikozurechnung und Risikosteuerung der Grundpflichten im Bundes-Immissionsschutzgesetz, 1993, S. 100 ff. 146 ff.

⁹² BVerfGE 49, 89 (138) = NJW 1979, 359; OVG Lüneb, OVG 32, 457; A. Roßnagel, § 5, in: H.-J. Koch (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum BImSchG, 15. Lief. Sept. 2004, Rdnr. 415 ff.

⁹³ Immissionsschutzrechtliche Beurteilung einer Müllverbrennungsanlage, NVwZ 1991, S. 1202; F. Petersen, a.a.O., S. 105 f.

⁹⁴ Vgl. D. Sellner, Immissionsschutzrecht und Industrieanlagen, 2. Aufl. 1988, Rdnr. 24 ff; F. Petersen, a.a.O., S. 146 f.

verhalt in der gegebenen Zeit nur unzureichend aufgeklärt werden kann, sei es, weil entsprechende Erfahrungssätze fehlen. Bei einer derartigen Sachlage ist die Bejahung einer Gefahr außerordentlich problematisch. Reine Spekulation genügen dafür nicht⁹⁵. Und drohende Schäden, die sich jeder Erfahrung und Berechenbarkeit entziehen, stellen keine Gefahr dar⁹⁶.

Es wird oft vertreten, dass Maßnahmen aufgrund eines bloßen Verdachts einer Gefahr keine Gefahrenabwehr, sondern „Vorsorge“ seien. Einige formulieren hier sehr deutlich: Wenn sogar die Möglichkeit eines Schadeneintritts ungewiss sei, wenn also Unklarheiten schon bei Ermittlung des zu beurteilenden Sachverhalts bestehen, aufgrund dessen dann eine Prognose erfolgen soll, dann könne von Gefahr im Rechtssinne gar nicht gesprochen werden. Es liege nur „ein Gefahrenverdacht unterhalb der Gefahrenschwelle“ vor⁹⁷. Ein passendes Beispiel dafür ist die vielfach befürchtete Klimakatastrophe durch CO₂-Emissionen: Solange man sich nicht restlos klar darüber ist, ob diese Emissionen überhaupt geeignet sind, eine relevante Klimaveränderung zu erzeugen, könne man nicht von einer Gefahr, sondern nur von einem Gefahrverdacht sprechen. Die CO₂-Emissionen seien nicht mit Sicherheit, sondern nur mit äußerst großer Wahrscheinlichkeit gefährlich.

Da der Schutzgrundsatz des § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG die Zurechenbarkeit bestimmter schädlicher Umwelteinwirkungen zu der emittierenden Anlage voraussetzt, kommt Gefahrenabwehr nicht in Betracht. In Form von Immissionsgrenzwerten wird dort angegeben, wo die Schwelle zur hinreichenden Schädigungswahrscheinlichkeit jeweils überschritten wird⁹⁸. In einer Vielzahl von Fällen sind empirisch begründete Wahrscheinlichkeitsaussagen zur Schädlichkeit einer Immission aber nicht möglich. Dies gilt insbesondere für die Langzeitwirkungen sowie für den coergistische oder synergistische Effekt von Luftverunreinigungen. Der Wirkungsforschung fehlt es oftmals an verlässlichen und aussagekräftigen Meßmethoden oder an Modellen, die der hohen Komplexität der Bio-

⁹⁵ A. Roßnagel, § 5, in: Koch/Scheuring (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum BImSchG, 15. Lief. Sept. 2004, Rdnr. 158.

⁹⁶ HessVGH, NVwZ 1995, S. 1114; G. Feldhaus, Einführung in die Störfall-Verordnung, WiVerw 1981, S. 203.

⁹⁷ So H. Schattke, Grenzen des Strahlenminimierungsgebots im Kernenergierecht, DVBl. 1979, S. 657 f. vgl. eine Entscheidung zum Strahlenschutzrecht in BVerwGE 61, 256, 267.

⁹⁸ H.D. Jarass, BImSchG, § 5 Rdnr. 25 ff., zu Immissionswerten im allgemeinen D. Murswiek, Staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik – verfassungsrechtliche Grundlagen und immissionschutzrechtliche Anforderung, 1985, S. 372 ff., J. Salzwedel, Risiko im Umweltschutz – Zuständigkeit, Verfahren und Maßstäbe der Bewertung, NVwZ 1987, S. 276 ff.

sphäre oder den verschiedenen Ökosystemen Rechnung tragen⁹⁹. Gemäß § 26 BImSchG wird die Prognose der Gesamtimmissionen für den Einwirkungsbereich der Anlage erstellt. Nach allgemeiner Auffassung ist darunter diejenige Umgebung einer Emissionsquelle zu verstehen, in der von ihr ausgehende Immissionsbeitrag noch hinreichend zuverlässig nachweisbar, d.h. eine individuelle Zurechnung möglich ist¹⁰⁰. Angesichts der großräumigen Verbreitung von Schadstoffen in der Atmosphäre verlieren sich einzelne Emissionen in einem Meer schädlicher Substanzen, so dass der räumliche Verbleib eines emittierten Stoffes oft nicht mehr zu ermitteln ist. Erst recht gilt dies für Umwandlungen, Anreicherungen und Kombinationen mit anderen schädlichen Substanzen¹⁰¹. Sind Verursachungspfade und Wirkungszusammenhänge in dieser Weise nicht nachvollziehbar, ist eine räumlich umrissene Immissionsprognose für die Anlage nicht mehr möglich. Daraus folgt, dass schädliche Auswirkungen einer Anlage jenseits ihres feststellbaren Einwirkungsbereiches (Fernwirkungen) von der Abwehripflicht nicht mehr erfasst werden¹⁰².

(2) Das Vorsorgegebot des § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG

Der oben erörterter Schutzgrundsatz des § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG verlangt nun aber auch zwingend, dass bestimmte Belastungsgrenzen („Gefahren, erhebliche Nachteile, erhebliche Belästigungen“) nicht überschritten werden. Wobei sich die Frage eines optimierten Umweltschutzes insoweit nicht stellt. Erst im Rahmen des Vorsorgegebots, das mehr verlangt als lediglich die Erhaltung von Schutzgrenzen, kommt eine abwägende Betrachtung aller Umweltauswirkungen in Verbindung mit einer umweltpolitischen Prioritätensetzung in Betracht.

⁹⁹ Beispielsweise geben isolierte Dosis-Wirkungs-Abschätzungen, bei denen festgestellt wird, ab welcher Menge ein Stoff bei einem bestimmten Rezeptor Wirkungen hervorruft, keinen Aufschluss über kumulative, synergistische und langfristige Wirkungen von Stoffen. Probleme ergeben sich auch im Hinblick auf die Übertragbarkeit von Testergebnissen auf andere Rezeptoren (z.B. von Tierversuchen auf den Menschen) oder auf höhere biologische Komplexitätsebenen (z.B. von der Molekularebene auf die Ebene von Organismen oder Ökosystemen); zum Ganzen: D. Beyersmann, Nucleinsäure, 1971, S. 27 ff., 65 ff.; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1987, Tz. 1667, 1672, 1684 ff., 1714 ff., 1721.

¹⁰⁰ OVG Lüneburg, GewArch 1980, 203, 206; B. Bender/R. Sparwasser/R. Engel, Umweltrecht, 4. Aufl., Rdnr. 8/108; H.D. Jarass, BImSchG, a.a.O., § 3 Rdnr. 21 ff.; C.-H. Ule/H.-W Laubinger, BImSchG, 1980, § 3 Rdnr. 5.

¹⁰¹ G. Feldhaus, Rechtliche Instrumente zur Bekämpfung von Waldschäden, UPR 1987, S. 5.

¹⁰² BGHZ 102, 350 ff.; B. Bender, Zur staatshaftungsrechtlichen Problematik der Waldschäden, in: VerwArch 77, 1986, 345 ff.; K.-H. Ladeur, Entschädigung für Waldsterben? – Die Grenzen des Haftungsrechts und die verfassungsrechtliche Institutsgarantie des Eigentums, DÖV 1986, S. 445 ff.

Diese Vorsorgepflicht unterscheidet sich von der Schutz- bzw. Abwehrlpflicht des Abs. 1 Nr. 1 nicht dadurch, dass sie sich auf die Zukunft bezieht, während Abs. 1 Nr. 1 auf die Gegenwart beschränkt ist¹⁰³; Abs. 1 Nr. 1 erfasst künftige Umwelteinwirkungen, da die alle Umweltschäden, welche durch Abs. 1 Nr. 1 zu beseitigen sind, regelmäßig die Zukunft betreffen. Der Unterschied liegt vielmehr darin, dass die Vorsorgepflicht nicht dem Schutz von konkret bzw. belegbar schädlichen Umwelteinwirkungen dient, sondern dem Entstehen solcher Umwelteinwirkungen generell vorbeugt¹⁰⁴, also sich gegen potentiell schädliche Umwelteinwirkungen richtet¹⁰⁵. Wie der Wortlaut des Abs. 1 Nr. 2 deutlich macht, erfolgt die Vorsorge vor allem durch eine Begrenzung der Emissionen entsprechend dem Stand der Technik und damit unabhängig von der Immissionsituation im Einwirkungsbereich. Damit können Vorsorgemaßnahmen schon dann geboten sein, wenn die Immissionen nicht oder noch nicht den Grad schädlicher Umwelteinwirkungen erreichen, also nur potentiell gefährlich sind¹⁰⁶. Bei der potentiellen Gefährlichkeit genügt ein statistischer Zusammenhang zwischen Emissionen und Schaden¹⁰⁷, ein abstraktes Besorgnispotential.

Durch die Neufassung wird sichergestellt, dass gegen unmittelbare Freisetzungen von Stoffen aus Leckagen einer Anlage in Boden, Wasser oder Luft bereits im Vorfeld einer Gefahr Vorsorge zu treffen ist, soweit sie nicht von den anderen einschlägigen Spezialgesetzen erfasst werden¹⁰⁸. Durch das Vorsorgegebot des § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG können die klimarelevanten Abgase, insbesondere CO₂-Emissionen endlich Gegenstand rechtlicher Kontrollen sein, während wegen der Unmöglichkeit der Immissionsprognose bei der Fernwirkung der klimarelevanten Abgase das Schutzgebot des § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG nicht angewandt werden kann. Von dem Vorsorgegebot des § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG können zwei Elemente zum Klimaschutz abgeleitet werden: Emissionsvermeidung und Energieeffizienz.

¹⁰³ BVerwGE 69, 37/42 = NVwZ 1984, 371; OVG Münster, NVwZ 1991, S. 1202; M. Kloepfer/H. Kröger, Zur Konkretisierung der immissionsschutzrechtlichen Vorsorgepflicht, NuR 1990, S. 15.

¹⁰⁴ Innenausschuss des Bundestags, BT-Drs. 7/1513, 2.

¹⁰⁵ Vgl. BVerwGE 69, 37/43 = NVwZ 1984, 371.

¹⁰⁶ A. Roßnagel, a.a.O., Rdnr. 450.

¹⁰⁷ J. Hofmann, Rechtsschutz für den Wald, ZRP 1985, S. 170; K.-H. Trute, Vorsorgestrukturen und Luftreinhalteplanung im Bundesimmissionsschutzgesetz, 1989, S. 49 ff; vgl. E. Rehbinder, Prinzipien des Umweltrechts in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts: Das Vorsorgeprinzip als Beispiel, in: FS für H. Sendler, 1991, S. 275; A. Reich, Gefahr, Risiko, Restrisiko – das Vorsorgeprinzip am Beispiel des Immissionsschutzrechts, 1989, S. 195 ff.

¹⁰⁸ BT-Drs. 14/4599, 126.

aa) Emissionsvermeidung

Nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG muss bei der Errichtung und dem Betrieb einer genehmigungsbedürftigen Anlage (BImSchG) Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen getroffen werden. Diese Vorsorgepflicht für genehmigungsbedürftige Anlagen ist durch die Verwaltungsvorschrift (TA Luft) für neue Anlagen in Nr. 2.2.1.4 und für Altanlagen in Nr. 4.2 TA Luft, jeweils in Verbindung mit den schadstoffbezogenen Regelungen der Nr. 3.1 und den anlagenspezifischen Regelungen der Nr. 3.3 TA Luft sowie den Mess- und Überwachungsregeln der Nr. 3.2 TA Luft konkretisiert¹⁰⁹. Die Nr. 3.1.2 TA-Luft stellt folgerichtig in den generellen Anforderungen zur Emissionsbegrenzung klar, dass die emissionsbegrenzenden Maßnahmen auch auf eine Verminderung der Massenströme ausgerichtet sein müssen und das Verhältnis der Emissionsmengen zu den erzeugten oder verarbeiteten Produkten möglichst klein sein muss¹¹⁰. Danach sollen Abgasreinigungseinrichtungen zum Einsatz kommen, wenn die primärseitigen Maßnahmen nicht ausreichend vorsorgend sind¹¹¹. Die weitgehende Ausnutzung von Energie und Einsatzstoffen sind beispielhafte Maßnahmen. Eine optimale Energienutzung bzw. Verminderung der Einsatzstoffe innerhalb einer Anlage kann die bei der Verbrennung entstehenden Luftverunreinigungen verringern. Damit kann auch CO₂ in dem Umfang reduziert werden, in dem der Brennstoffverbrauch durch hohe energetische Wirkungsgrade, z.B. über energiesparende Gestaltung der Prozessabläufe und die Vermeidung von Energieverlusten usw. vermindert wird, obwohl die TA-Luft für CO₂ keine Emissions- oder Immissionsgrenzwerte festgelegt hat, während sie für einige besonders umweltrelevante Stoffe (Staub, Blei, Cadmium, Chlor, Chlorwasserstoff, Kohlenmonoxid, Stickstoffdioxid; ferner Thallium und Fluor) Immissionsgrenzwerte und für eine Vielzahl von Stoffen Emissionsgrenzwerte fest und zugleich die entsprechenden Ermittlungs- und Beurteilungsverfahren bestimmt¹¹². Alle in dieser Hinsicht geeigneten Maßnahmen werden

¹⁰⁹ Über den rechtlichen Charakter der TA-Luft, ob eine Verwaltungsvorschrift normenkonkretisierende Funktion haben; BVerwGE 55, 250 (256); vgl., H. Sendler, Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften im Umweltrecht, UPR 1993, S. 323; Entscheidung über Anwendung der TA Lärm bei wesentlicher Änderung eines Schießstandes, NVwZ 1988, 176 ff.; D. Bethge, Art. „Technischer Anleitung zum Schutz gegen Lärm“, in: O. Kimminich/H.F. v. Lersner/P.-C. Storm, HdUR, Bd. II, 1988, Sp. 483; E. Schmidt-Aßmann, Art. 19 Abs. 4, in: T. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/E. Schmidt-Aßmann, Kommentar zum GG, 2003, Rdnr. 185 f.; H.D. Jarass, BImSchG, 5. Aufl., 2002, § 5 Rdnr. 69.

¹¹⁰ Vgl. G. Feldhaus/H. Ludwig/P. Davids, Die TA-Luft '86, DVBl. 1986, 641 ff.; K. Hansmann, in: K. Hansmann (Hrsg.), Umweltrecht Bd. I, Rdnr. 1 zu Nr. 3.1.2 TA-Luft (Nr. 3.2).

¹¹¹ M. Rebentisch, Klimaschutz im Immissionsschutzrecht, in: H.-J. Koch (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts, 1998, S. 44.

¹¹² Nr. 2.5 der TA-Luft.

meist unter dem Sammelbegriff der Energieeffizienz gefasst. Die materielle Reichweite dieses Effizienzgebots erscheint aber wenig präzise und deshalb als Genehmigungsvoraussetzung, wie dies der Arbeitsentwurf des BMU für ein UGB I vorsieht, kaum geeignet¹¹³.

bb) Energieeffizienz im Rahmen des § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG

Nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG wird die Vorsorge „insbesondere durch die dem Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen“ getroffen. Nach der Legaldefinition des Begriffs „Stand der Technik“¹¹⁴ müssen die Verfahrensoptimierungen des Betriebs einer Anlage als die zu treffenden Maßnahmen berücksichtigt werden. Sie enthalten sowohl den Einsatz möglichst schadstofffreier Roh- und Betriebsstoffe als auch einen möglichst wirksamen Energieeinsatz. Somit muss der Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen vor allem hohe energetische Wirkungsgrade erzielen¹¹⁵.

Obwohl der Pflichteninhalt von Abs. 1 Nr. 2 in vielen Fällen nicht von demjenigen des Abs. 1 Nr. 4 unterschieden wird, beinhaltet die Energieeffizienz im Rahmen der Vorsorge die immanente Beschränkung, dass Maßnahmen zur Energieeinsparung gegen die von der betreffenden Anlage ausgehenden Emissionen verlangt werden können, denn das Vorsorgegebot des § 5 Abs. 1 Nr. 2 ist durch einen unmittelbaren Anlagenabzug gekennzeichnet. Also wirken sich solche Maßnahmen nur bei der konkreten Anlage emissionsmindernd aus. Dadurch kann im Hinblick auf die Energieeinsparung nicht gefordert werden, ein Anlagenteil mit hohem Stromverbrauch durch einen stromsparenden Teil zu ersetzen¹¹⁶.

(3) Sparsame und effiziente Energieverwendung des § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG

Diese Vorschrift verpflichtet seit 1985 zu interner Abwärmenutzung, seit 1990 in begrenztem Umfang auch zur externen Abwärmenutzung. Zwar stellte dieses Abwärmenutzungsgebot im BImSchG ein partielles Energieeffizienzgebot dar, aber es lief praktisch

¹¹³ M. Rebentisch, a.a.O., S. 44.

¹¹⁴ § 3 Abs. 6 BImSchG: Stand der Technik ist „der Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen, der die praktische Eignung einer Maßnahme zur Begrenzung von Emissionen in Luft, Wasser und Boden, zur Gewährleistung der Anlagensicherheit, zur Gewährleistung einer umweltverträglichen Abfallentsorgung oder sonst zur Vermeidung oder Verminderung von Auswirkungen auf die Umwelt zur Erreichung eines allgemein hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt gesichert erscheinen lässt.“

¹¹⁵ M. Kotulla, § 5, in: M. Kotulla (Hrsg.), Kommentar zum BImSchG, 2004, Rdnr. 68 ff.

¹¹⁶ M. Rebentisch, Immissionsschutzrechtliche Grundpflichten im Wandel, in: K.-P. Dolde, Umweltrecht im Wandel, 2001, S. 432.

leer, da es an konkretisierenden Rechtsverordnungen für das Abwärmenutzungsgebot fehlte. Seit 2001 besteht schließlich eine umfassende, generelle und gegenüber den anderen Grundpflichten, insbesondere gegenüber dem Vorsorgegebot verselbständigte Pflicht zur sparsamen und effizienten Energieverwendung¹¹⁷. Anders als die frühere Abwärmenutzungspflicht gilt sie ohne Erlass einer entsprechenden Rechtsverordnung. Dementsprechend wurde die Rechtsverordnungsermächtigung des § 5 Abs. 2 aufgehoben.

Voraussetzung ist, dass die eigentliche Anlagenleistung im Namen des Energieeffizienzgebots nicht eingeschränkt wird. Abs. 1 Nr. 4 erlaubt daher keine Steuerung der Produktionsmengen¹¹⁸. Diese Vorschrift betrifft nur Modifikationen der Beschaffenheit und des Betriebs der Anlage, nicht die Wahl eines ganz anderen Anlagentyps oder eines anderen Einsatzstoffes, der einen ganz anderen Anlagentyp notwendig machen würde¹¹⁹. Das Gebot effizienter Energieverwendung findet nach herrschender Meinung seine Grenze an einer Reihe von allein dem Anlagenbetreiber zustehenden Entscheidungen bezüglich des Anlagentyps, der den maßgeblichen Ausgangspunkt für rechtliche Energieeffizienzforderungen bildet¹²⁰.

Die effiziente Energieverwendung muss den Zusammenhang der Grundpflichten berücksichtigen, auch den des sonstigen Immissionsschutzrechts. Insbes. sind die Vorgaben des § 5 Abs. 1, 2 zu beachten, die kumulativ anzuwenden sind (Rechtmäßigkeit). Zudem ist im Bereich des Abs. 1 Nr. 4 in besonderem Maße der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten, wie dies für Vorsorgemaßnahmen gilt¹²¹.

Es ist auch hinsichtlich des Vorsorgegebots zu fragen, wo im Zusammenhang mit der anlagenbezogenen, emissionsmindernden Energieeffizienz überhaupt der Sinn des im Grundpflichtenkatalog verselbständigten Energieeffizienzgebots liegt.

¹¹⁷ H.D. Jarass, BImSchG, Aufl. 5 2002, § 5 Rdnr. 96; H.-J. Koch/A. Wieneke, Das europäische und deutsche Anlagengenehmigungsrecht, in: H.-W. Rengeling, Klimaschutz durch Emissionshandel, 2001, S. 108.

¹¹⁸ BT-Drs. 14/4599, 127.

¹¹⁹ R. Enders/M. Krings, Das Artikelgesetz aus immissionsschutz- und abfallrechtlicher Sicht – Zur Umsetzung der UVP – Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie, der Deponierichtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz, DVBl 2001, S. 1397.

¹²⁰ M. Rebutisch, Klimaschutz im Immissionsschutz, in: H.-J. Koch (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrecht, 1998, S. 45; H.-J. Koch/R. Verheyen, Klimaschutz im deutschen Anlagengenehmigungsrecht: völkerrechtlicher Rahmen, europarechtliche Vorgaben, innerstaatlicher Anpassungsbedarf, NuR 1999, S. 7; K. Schäfer, Zur effizienten Verwendung von Energie nach der IVU-Richtlinie, in: D. Czajka u.a. (Hrsg.), Immissionsschutzrecht in der Bewährung, FS für G. Feldhaus, 1999, S. 333 ff.; M. Schmidt-Preuß, Integrative Anforderungen an das Verfahren der Anlagenzulassung – Anwendung und Umsetzung der IVU-Richtlinie, NVwZ 2000, S. 252-258.

¹²¹ H.-J. Koch/A. Wieneke, a.a.O., S. 108; H.D. Jarass, BImSchG, Aufl. 5, § 5 Rdnr. 102 f.

Darauf käme es entscheidend an, wenn das Gebot der effizienten Energieverwendung im Unterschied zu der durch den Stande der Technik determinierten Vorsorgepflicht davon unabhängig wäre, ob entsprechende Maßnahmen zugleich zu einer Minderung der CO₂-Emissionen der Anlage beitragen, nicht jedoch, wenn das Energieeffizienzgebot eine strikte Pflicht nach dem Muster des Schutzgrundsatzes nunmehr bezogen auf den Energieeinsatz schafft. Damit ist die effiziente Energieverwendung unabhängig von den Emissionsquantitäten der Anlage schon allein aus Gründen der Ressourcenschonung geboten, da der effiziente Energieeinsatz unter Umständen bei den Energielieferanten eine Emissionsreduktion zur Folge hat¹²². Die Maßnahmen der Sparsamkeits- und Effizienzsteigerung haben darüber hinaus Belastungsverlagerungen zur Folge¹²³.

Schließlich spielt trotz des verselbständigten bzw. erweiterten Sinnes das Energieeffizienzgebot eine nur begrenzte Rolle: Wie oben erörtert, können insbesondere die Wahl des Energieträgers, aber auch der Einsatz bestimmter energieeffizienter Technologien durch diese Grundpflicht nicht gesteuert werden.

b) Öffentliches Baurecht

Eine nach dem BImSchG genehmigungsbedürftige Anlage unterliegt im Übrigen zahlreichen öffentlich-rechtlichen Anforderungen außerhalb des Immissionsschutzrechts. Eine besondere Bedeutung kommt dabei dem öffentlichen Baurecht zu. Das betrifft sowohl bauordnungsrechtliche Anforderungen wie beispielsweise Anforderungen an den Brandschutz, insbesondere aber auch bauplanungsrechtliche Fragen nach dem zulässigen Standort, für den vorrangig Industriegebiete im Sinne von § 9 BauNVO, in bestimmten Fällen auch der Außenbereich gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 3, 4 und 6 BauGB in Betracht kommen.

Rund ein Drittel des gesamten Verbrauchs fossiler Energieträger in Deutschland entfällt auf die Raumheizung und Warmwasserbereitung; entsprechend groß ist der Anteil an den Gesamtemissionen des klimarelevanten Kohlendioxids¹²⁴. Von dem gesamten Heizenergieverbrauch entfällt rund 65% auf die privaten Haushalte, in denen ca. 90 % der End-

¹²² H.-J. Koch/A. Wieneke, a.a.O., S. 108 f.; vgl. M. Rebentisch, a.a.O., S. 432 f.

¹²³ M. Kotulla, a.a.O., Rdnr. 123.

¹²⁴ Institut Wohnen und Umwelt, Altbaumodernisierung und Sanierung bei Wohngebäuden, in: Enquête-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“, Energie und Klima – Studienprogramm, Bd. 2, 1990, S. 115; Bundesarchitektenkammer (Hrsg.), Energiegerechtes Bauen und Modernisieren, 1996, S. 19 f.; Ehm, BBauBl. 1993, S. 946; Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.), Wärmeschutz bei Gebäuden, 1994, S. 5; G. Küffner, Rat und Geld für Brennstoffspare, FAZ vom 24.09.1996, S. T 1.

energie zu diesem Zweck eingesetzt wird. Der übrige Anteil des Heizenergieverbrauchs von 35% verteilt sich auf die Verbrauchssektoren Industrie und Gewerbe sowie den Sektor Kleinverbrauch¹²⁵.

(a) Bauordnungsrecht

Traditionell ist die baukonstruktive Beschaffenheit von Gebäuden – und damit auch deren Wärmeschutz – Gegenstand der Regelungen in den Landesbauordnungen. Nach den Bauordnungen müssen bauliche Anlagen einen ausreichenden Wärmeschutz bieten¹²⁶ wie z.B. §21 NBauO).

(b) Bauplanungsrecht

Die Energieeinsparung ist als planerisches Ziel in § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB zwar ausdrücklich nicht genannt, lässt sich aber unter die sehr weit formulierten Ziele der Bauleitplanung fassen¹²⁷. Die vorteilhaften Wirkungen der Energieeinsparung für die Luftreinhaltung und die Ressourcenschonung, insbesondere durch die Reduzierung des Einsatzes fossiler Brennstoffe stehen außer Zweifel. Im Rahmen der kommunalen Planungshoheit obliegt die mittelbare Verminderung der CO₂-Emissionen durch planerische Festsetzungen wiederum den Städten und Gemeinden¹²⁸.

Die zulässigen planerischen Festsetzungen in Bebauungsplänen sind im Baugesetzbuch abschließend geregelt. Daher sind darüber hinausgehende Vorgaben zur energiesparenden Bauplanung nicht zulässig¹²⁹.

Durch die Ausweisung einer bestimmten Stellung von Gebäuden nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 dritte Variante BauGB¹³⁰ ist eine günstigere Situation für die passive Solarenergienutzung möglich¹³¹. Eine Festsetzung in Form der geschlossenen Bauweise (§ 22 Abs. 3

¹²⁵ K. Thorwarth, CO₂-Mindredungspotentiale im Wärmebedarf von Wohn- und Gewerbegebäuden und das Instrumentarium des Bau- und Immissionsschutzrechts, in: H.-J. Koch/J. Caspar (Hrsg.), Klimaschutz im Recht, 1997, S. 187.

¹²⁶ K. Thorwarth, a.a.O., S. 204.

¹²⁷ Nach der planerischen Leitlinie in § 5 Abs. 5 Satz 1 BauGB sollen die Bauleitpläne dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln.

¹²⁸ C. Bail/S. Marr/S. Oberthür, Klimaschutz und Recht, in: H.-W. Rengeling (Hrsg.), EUDUR, 2. Aufl. 2002, § 54 Rdnr. 132.

¹²⁹ Zur Nichtigkeit eines Bebauungsplanes wegen Verstoßes gegen den numerus clausus der Festsetzungen: BVerwG, BauR 1970, S. 87.

¹³⁰ G. Gaentzsch, in: O. Schlichter/R. Stich (Hrsg.), Berliner Kommentar zum BauGB, 2. Aufl. 1995, § 9 Rdnr. 19; vgl. R.-P. Löhr, in: U. Battis/M. Krautzberger/R.-P. Löhr, BauGB, 5. Aufl. 1996, § 9 Rdnr. 17; F.-J. Peine, Energiesparen – bau- und planungsrechtliche Aspekte, DVBl. 1991, S. 965 ff.

¹³¹ K. Thorwarth, a.a.O., S. 207.

BauNVO), bei der die Gebäude ohne seitlichen Grenzabstand (beispielsweise als Reihenhäuser oder geschlossene Häuserzeilen) errichtet werden, führt zu einer Verringerung der seitlichen Außenflächen der Gebäude und damit zu einem geringeren Transmissionswärmeverlust als bei freistehenden Häusern¹³². Ferner können nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 zweite Variante BauGB (Stoffverwendungsverbot) die Grenzwerte für Luftschadstoffe aus der Heizölverbrennung festgesetzt werden, die dann einzuhalten sind, wenn das Gebäude eine um 25% bessere Wärmedämmung als nach den geltenden Vorschriften aufweist¹³³.

3. Straf- und privatrechtlicher Klimaschutz

a) Strafrechtlicher Klimaschutz

Für die Erörterung des strafrechtlichen Klimaschutzes kommen die Vorschriften der §§ 325, 329 Abs. 1 StGB in Betracht.

(a) § 325 Abs. 1 StGB (Luftverunreinigung)

„Wer beim Betrieb einer Anlage, insbesondere einer Betriebsstätte oder Maschine, unter Verletzung verwaltungsrechtlicher Pflichten Veränderungen der Luft verursacht, die geeignet sind, außerhalb des zur Anlage gehörenden Bereichs die Gesundheit eines anderen, Tiere, Pflanzen oder andere Sachen von bedeutendem Wert zu schädigen“¹³⁴ wird bestraft. § 325 Abs. 1 StGB hat einen doppelten Rechtsgutbezug: Er erfasst als Rechtsgut nicht nur die Gesundheit, die primär hier geschützt ist, sondern auch im Sinne eines mediatisierten Schutzes zumindest mittelbar die Reinheit der Luft¹³⁵. Nach der Novellierung dieser Norm, bei der auf eine Aufzählung von Verunreinigungsmodalitäten ganz verzichtet wurde, ist es hinsichtlich des Klimaschutzes umstritten, ob die Temperaturverände-

¹³² A.a.O., S. 207.

¹³³ Andere Ansicht a.a.O., S. 208.

¹³⁴ Strafgesetzbuch § 325 Abs. 1.

¹³⁵ Vgl. J. Steindorf, § 325, in: Leipziger Kommentar zum Strafgesetzbuch, 11. Aufl., Rdnr. 2; H. Tröndle, Kommentar zum StGB, 50. Aufl. 2001, § 325 StGB Rdnr. 2 ff.; F.-C. Schroeder, § 58 III, in: R. Maurach/F.-C. Schroeder/M. Maiwald, Strafrecht Besonderer Teil 2. 7. Aufl. 1991, Rdnr. 42; M. Kloepfer/H.-P. Vierhaus, Umweltstrafrecht, 2. Aufl. (2002), S. 97; a. A. E. Horn, in: H.-J. Rudolphi/E. Horn/E. Samson/H.-L. Günther/A. Hoyer, § 325 StGB, Systematischer Kommentar zum Strafgesetzbuch, 6. Aufl. 2001, Rdnr. 2.

rungen durch Immissionen neuerdings als ein Tatbestand erfasst werden sollen¹³⁶. Für diese Erfassung müssten die Temperaturveränderungen durch Immissionen geeignet sein, die Gesundheit des Menschen und dessen Umwelt zu schädigen. Von diesem Gesichtspunkt aus betrachtet ist diese Frage in der Praxis kaum relevant, da die durch eine punktuelle Temperaturveränderung denkbaren Gefahren für den Menschen unvorstellbar sind¹³⁷.

Die Veränderungen der Luft müssten so *erheblich* sein, dass sie geeignet wären, Menschen oder deren Umwelt zu schädigen, obwohl es im Tatbestand des Abs. 1 nicht ausdrücklich aufgeführt wird¹³⁸. Wenn es dabei um die sog. kumulativen Luftverunreinigungen, wie dem Treibhauseffekt, die unabhängig voneinander gesetzt sind, geht, müssen sie einzeln für sich alleine die besondere Eignung erfüllen. Die besondere Schadenseignung im Zusammenwirken mit anderen Bestandteilen reicht nicht aus¹³⁹. Hier stellt sich das unlösbare Zurechnungsproblem, wer wieviel zu dem Treibhauseffekt beigetragen hat¹⁴⁰. Es gab zwar einen Versuch in der Strafrechtslehre mit der Theorie der Gesamterfolgszurechnung das Problem zu lösen, die dem jeweiligen Emittenten lediglich der von ihm verursachte Teilerfolg oder der durch das Zusammenwirken zahlreicher, unabhängig voneinander geleisteter Einzelemissionen herbeigeführte Gesamterfolg zurechnet¹⁴¹. Aber sie ist nach anerkannten Zurechnungsgrundsätzen nicht haltbar, da sie eindeutig die Grenzen zulässiger Tatbestandsauslegung überschreitet und zu einer Auflösung der Tatbestandsgrenzen führt¹⁴². Somit bleibt festzuhalten, dass § 325 Abs. 1 StGB dem Klimaschutz nicht dient.

(b) § 325 Abs. 2 StGB (Luftverunreinigung durch Schadstoffe)

Gemäß § 325 Abs. 2 StGB wird derjenige bestraft, der Schadstoffe in bedeutendem Umfang in die Luft außerhalb des Betriebsgeländes freisetzt. Tathandlung ist das anlagenbezogene Freisetzen von Schadstoffen im Sinne von § 325 Abs. 4 StGB. Anders als bei §

¹³⁶ R. Michalke, Umweltstrafsachen, 2. Aufl. (2000), S. 116; dagegen: H.-J. Sack, Umweltschutz – Strafrecht, Stand Juli 1998 (Loseblattsammlung), Rdnr. 27 zu § 325 StGB; dafür: W. Stree/ G. Heine, § 325, in: A. Schönke/H. Schröder (Hrsg.), StGB, 26. Aufl. (2001), Rdnr. 2; M. Klopfer/H.-P. Vierhaus, Umweltstrafrecht, a.a.O., S. 98.

¹³⁷ R. Michalke, a.a.O., S. 116.

¹³⁸ R. Michalke, a.a.O., S. 117.

¹³⁹ R. Michalke, a.a.O., S. 183.

¹⁴⁰ Vgl. W. Stree/G. Heine, a.a.O., Rdnr. 12.

¹⁴¹ M. Daxenberger, Kumulationseffekte – Grenzen der Erfolgszurechnung im Umweltstrafrecht, 1997, S. 67 ff.

¹⁴² M. Daxenberger, a.a.O., S. 83 ff.

325 Abs. 1 StGB muss sich bei Abs. 2 die Schädigungseignung der Immissionen auf den Bereich „außerhalb des Betriebsgeländes“ beziehen¹⁴³.

Da Abs. 2 als ein abstraktes Gefährdungsdelikt keinen Nachweis des in Abs. 1 geforderten Verunreinigungserfolges (Luftveränderungen) verlangt¹⁴⁴, der Begriff „Schadstoffe“ des Abs. 2, welcher in Abs. 4 erläutert ist, nicht nur die Schädigungseignung für die Gesundheit des Menschen und dessen Umwelt sondern auch für nachhaltige Veränderung der Luft umfasst¹⁴⁵, scheint dem strafrechtlichen Klimaschutz eine gute Möglichkeit zu geben.

Dennoch hat er in der Praxis wenig Bedeutung, da die Freisetzung von Schadstoffen nur dann von strafrechtlicher Relevanz sein kann, wenn sie nach Art, Beschaffenheit oder Menge einen bedeutenden Umfang erreicht¹⁴⁶. Die sog. Bagatellfälle sollen folglich ausgeschlossen werden. Bei dem einzelnen CO₂-Emittenten ist es sehr schwierig herauszufinden, ob er CO₂-Emissionen in bedeutendem Umfang freigesetzt hat. Um die Freisetzung der Schadstoffe strafbar zu machen, müssen die verwaltungsrechtlichen Pflichten ferner grob verletzt worden sein und von erheblichem Gewicht sein¹⁴⁷. Obwohl Nr. 3.1.2 TA Luft Abs. 2 die Betreiber durch die Erfüllung der Anforderung an eine „weitgehende Ausnutzung von Energie“ verpflichtet, den Ausstoß von CO₂-Emissionen zu mindern, ist es fraglich, ob die Verletzung dieser Norm vom erheblichen Gewicht im Sinne des § 325 Abs. 2 StGB sein soll und dies zum Verstoß gegen des § 325 Abs. 2 StGB führen kann¹⁴⁸.

(c) § 329 Abs. 1 StGB (Luftverunreinigung in schutzbedürftigen Gebieten)

Nach § 329 Abs. 1 StGB macht sich strafbar, wer in bestimmten schutzbedürftigen Gebieten seine Anlage ordnungsrechtswidrig betreibt¹⁴⁹. Der Tatbestand bezieht sich auf die auf der Grundlage des § 49 BImSchG erlassenen Verordnungen. § 329 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 erfasst bei austauscharmen Wetterlagen Verstöße gegen Smogverordnungen nach § 49 Abs. 2 BImSchG, während Alt. 1 sich auf durch Verordnung als generell schutzbedürftig ausgewiesene Gebiete bezieht¹⁵⁰. Während § 49 BImSchG lediglich zwei Arten von Ge-

¹⁴³ Vgl. BT-Drs. 12/7300, S. 22.

¹⁴⁴ H.-J. Sack, a.a.O., Rdnr. 39; R. Michalke, a.a.O., S. 127 f.

¹⁴⁵ M. Klopfer/H.-P. Vierhaus, a.a.O., S. 101; W. Stree/G. Heine, a.a.O., Rdnr. 22; R. Michalke, a.a.O., S. 127.

¹⁴⁶ M. Klopfer/H.-P. Vierhaus, a.a.O., S. 102; R. Michalke, a.a.O., S. 128 f.

¹⁴⁷ M. Klopfer/H.-P. Vierhaus, a.a.O., S. 102; R. Michalke, a.a.O., S. 129.

¹⁴⁸ H.-J. Koch/C. Behrend, a.a.O., S. 181.

¹⁴⁹ Vgl. J. Steindorf, in: Leipziger Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 329 StGB Rdnr. 3 ff.

¹⁵⁰ M. Klopfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 7 Rdnr. 57.

bieten, zum einen luftreinhaltungsbedürftige Gebiete im Sinne von Abs. 1 wie z.B. Kurorte, Erholungs- und Klinikbereiche, zum anderen sog. Smog-Gebiete im Sinne von Abs. 2 als Schutzgegenstand umfasst, dementsprechend in Abs. 1 generell schädliche Immissionen bzw. in Abs. 2 ein Anwachsen schädlicher Luftverunreinigungen vermieden werden sollen¹⁵¹, beschränkt sich das Problem der Klimaentwicklung durch CO₂-Emissionen nicht auf bestimmte Gebiete im Sinne von § 49 BImSchG und § 325 Abs. 1 StGB¹⁵². Somit fördert § 329 Abs. 1 StGB nicht den Klimaschutz.

b) Privatrechtlicher Klimaschutz

Im Vordergrund des Klimaschutzes durch Privatrecht steht zunächst das Umweltzivilrecht. Im Bereich des Umweltzivilrechts sind Ansprüche auf Beseitigung bzw. Unterlassung nach dem BGB (§ 1004 i.V.m. § 906 Abs. 1 und 2 S. 1) und ebenfalls die auf das BGB gestützten Ausgleichs- und Schadenersatzansprüche (§§ 906 Abs. 2 S. 2, 823 Abs. 1 und Abs. 2 BGB) von Bedeutung. Schließlich sind Haftungsansprüche nach dem Umwelthaftungsgesetz (UHG) zu erörtern.

(a) § 1004 i.V.m. § 906 Abs. 1 und 2 S. 1 BGB (Beseitigungs- und Unterlassungsansprüche)

Der Eigentümer kann gemäß § 1004 BGB vom Störer verlangen, die anhaltende Störung zu beseitigen. Für den Fall, dass weitere Störungen zu erwarten sind, kann der Eigentümer auf Unterlassung der zukünftigen Störung klagen¹⁵³. Durch diese Regel kann Klimaschutz, da es bei dem Beseitigungs- und Unterlassungsanspruch aus § 1004 BGB fast immer um die Beseitigung oder Verminderung von Immissionen geht, auch partiell vor Emissionen gesichert werden¹⁵⁴. Eine zu beseitigende oder zu unterlassende Störung nach § 906 Abs. 1 S. 2 BGB liegt dann vor, wenn die im Gesetz oder in einer Rechtsverordnung festgelegten Grenz- oder Richtwerte nicht eingehalten wurden oder die Werte in allgemeinen Verwaltungsvorschriften nach § 48 BImSchG nicht eingehalten sind. Hier kommt der 22. BImSchV eine besondere Bedeutung zu. Liegt eine Störung vor, so kann dennoch eine Duldungspflicht bestehen, nämlich dann, wenn sie ortsüblich ist (d.h. aus der Lage des Grundstücks mit bestimmten Einwirkungen zu rechnen ist). Schließlich

¹⁵¹ A. Eser/G. Heine, § 329, in: A. Schönke/H. Schröder (Hrsg.), Kommentar zum StGB, 26. Aufl. (2001), Rdnr. 1 ff.; R. Michalke, a.a.O., S. 204 f.; M. Klopfer/H.-P. Vierhaus, a.a.O., S. 105 f.

¹⁵² A. Eser, § 329, in: A. Schönke/H. Schröder, Kommentar zum Strafgesetzbuch, 25. Aufl. 1997, Rdnr. 3 ff.

¹⁵³ H.-J. Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2002, § 3, Rdnr. 164.

¹⁵⁴ J. Sanden, Umweltrecht, 1999, § 15 Rdnr. 3.

kann der Anspruch aufgrund öffentlich-rechtlicher Normen ausgeschlossen sein, wenn das öffentliche Recht die Anlage, von der die Beeinträchtigungen ausgeht, ausdrücklich zulässt (z.B. § 14 BImSchG).

Bei kumulativer Belastung, d.h. wenn jede Emission nicht für sich, sondern erst im Zusammenwirken mit anderen die Wesentlichkeitsschwelle überschreitet, gibt es ein Zu-rechnungsproblem. Die theoretisch denkbare Verpflichtung jedes Emittenten, seinen Einzelbeitrag anteilig bis zum Erreichen der Duldungsgrenze zu senken¹⁵⁵, stößt auf das Bedenken, dass jedem Emittenten ein unverhältnismäßiges Opfer abverlangt wird, weil er seine Immission ggf. bis weit unter die Wesentlichkeitsschwelle im sozialadäquaten Bereich senken müsste¹⁵⁶. In diesem Fall wäre dementsprechend eine Verantwortlichkeit ganz abzulehnen¹⁵⁷.

(b) Umwelthaftungsgesetz

Seit dem 1.1.1991 ist das Umwelthaftungsgesetz (UmweltHG) in Kraft. Es stellt ein spezifisches Haftungssystem für bestimmte Anlagen bereit und normiert eine Gefährdungshaftung, bei der es zur Begründung eines Schadensersatzanspruches keiner vollen Darlegung aller Elemente des Deliktsrechts (insbesondere des Verschuldens des Schädigers) bedarf. Die Haftung wird durch gesetzlich vorgesehene Beweiserleichterungen und Auskunftsansprüche verschärft¹⁵⁸. Nach § 1 UmweltHG ist der Inhaber einer im Anhang zum UmweltHG aufgeführten Anlage¹⁵⁹ verpflichtet, dem Geschädigten den Gesundheits- bzw. Sachschaden zu ersetzen, der diesem durch eine von der Anlage ausgehenden Umwelteinwirkung entsteht. Die Inhaber der erfassten Anlagen müssen gemäß § 19 UmweltHG für eintretende Haftungsfälle eine Deckungsvorsorge bilden, etwa durch den Abschluss einer Haftpflichtversicherung¹⁶⁰. Ferner können auch Schäden durch Umwelteinwirkungen erfasst werden, deren Gefährlichkeit nach dem Stand der Technik zum Zeitpunkt des Umwelteinwirkens unbekannt ist. Wie auch dem Treibhauseffekt ist die

¹⁵⁵ B. Kleindienst, Der privatrechtliche Immissionsschutz nach § 906 BGB, 1964, S. 59 f.; H. Roth, in: J. v. Staudinger/H. Roth, Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, § 906 Rdnr. 249; vgl. C. von Bar, Zur Dogmatik des zivilrechtlichen Ausgleichs von Umweltschäden, Karlsruher Forum 1987, S. 4 - 17.

¹⁵⁶ E. Rehbinder, Privates Immissionsschutzrecht in: Arbeitskreis für Umweltrecht, Grundzüge des Umweltrechts, S. 08/033 f.

¹⁵⁷ Vgl. J.W. Gerlach, Privatrecht und Umweltschutz im System des Umweltrechts, 1989, S. 202; E. Hermann, Der Störer nach § 1004 BGB, 1987, S. 537 ff.

¹⁵⁸ Vgl. M. Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 6 Rdnr. 57 ff.; B. Bender/R. Sparwasser/R. Engel, a.a.O., Kap. 3 Rdnr. 46 ff.; W. Hoppe/M. Beckmann/P. Kauch, Umweltrecht, 2. Aufl. 2000, § 12 Rdnr. 75 ff.

¹⁵⁹ Dies sind im wesentlichen die genehmigungsbedürftigen Anlagen im Sinne der 4. BImSchV.

¹⁶⁰ H.-J. Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2002, § 3, Rdnr. 168.

Haftung des Anlageninhabers bei unvorhersehbaren Risiken sachgerecht¹⁶¹. Das Gesetz kann dennoch keine Anwendung für das Problem der Klimaentwicklung durch CO₂-Emissionen finden, da § 1 UmweltHG die anlagenbezogene Umweltgefährdungshaftung nur dann annimmt, wenn die absolut geschützten Rechtsgüter Leben, Körper, Gesundheit oder Eigentum verletzt worden sind¹⁶², nicht jedoch wenn die ökologischen Schäden durch die Umwelteinwirkungen aus einer oder mehreren Anlagen nachhaltig entstehen¹⁶³. Im § 1 UmweltHG kann ein „haftungsrechtlicher Schutz“ nur bei Verletzung von bestimmten Individualrechtsgütern gewählt werden¹⁶⁴.

4. Ergebnis

Seit der Verankerung des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 20a GG kann der Klimaschutz zwar auch auf verfassungsrechtlicher Ebene um des Klimaschutzes willen thematisiert werden, ist dies jedoch wie oben dargestellt in anderen Normen der Verfassung und öffentlichen bzw. bürgerlichen Rechten lediglich in bezug auf geschütztes Rechtsgut beschränkt möglich.

II. Klimaschutz im EGV

1. Grundlagen der europäischen Klimaschutzstrategie

a) Das Protokoll von Kyoto von 1997

¹⁶¹ T. Lytras, Zivilrechtlich Haftung für Umweltschäden, 1995, S. 459; G. Hager, Das neue Umwelthaftungsgesetz, NJW 1991, S. 136.

¹⁶² T. Lytras, a.a.O., S. 461; vgl. J. Schmidt-Salzer, UmweltHG, 1992, § 1 Rdnr. 280 ff.; P. Salje, UmweltHG, 1993, § 1 Rdnr. 87 ff.; M. Paschke, UmweltHG, 1993, § 1 Rdnr. 21 ff.

¹⁶³ T. Lytarus, a.a.O., S. 462; vgl. Schmidt-Salzer, a.a.O., § 1 Rdnr. 299 ff.

¹⁶⁴ T. Lytarus, a.a.O., S. 462; F. Nicklisch, Umweltschutz und Umweltprivatrecht, in: F. Nicklisch (Hrsg.), Umweltrisiken und Umweltprivatrecht im deutschen und europäischen Recht, 1995, S. 27.

Die Vereinten Nationen beschlossen im Jahr 1992 ein Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen. Die Europäische Gemeinschaft trat dem Übereinkommen mit Entscheidung 94/69 bei¹⁶⁵. Im Rahmen dieses Übereinkommens handelten die Vertragsstaaten 1997 das Kyoto-Protokoll aus¹⁶⁶. Die Europäische Gemeinschaft ist in Anhang B neben allen ihren Mitgliedstaaten selbständig aufgeführt. Die Treibhausgas-Emissionen der Europäischen Gemeinschaft dürfen 92% der Menge von 1990 nicht überschreiten. Im Art. 4 sieht das Protokoll abweichende Reduktionspflichten vor. Die Staaten einer Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration können sich als eine Emissionsgemeinschaft verbinden. Als der Folge des Zusammenschlusses wird die Reduktionsberechnung der Emissionsgemeinschaft lediglich als Gesamtheit betrachtet, um den einzelnen Vertragsstaat geht es nicht. Das Zurückbleiben eines Staates hinter seiner Reduktionsverpflichtungen kann aufgrund sog. „joint fulfilment“ durch anderen Staaten kompensiert werden, die überschießen. Die EG und ihre Mitgliedstaaten haben diese Möglichkeit der abweichenden Reduktionspflichten genutzt und das Protokoll als Emissionsgemeinschaft ratifiziert¹⁶⁷. Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten können selbst entscheiden, wie sie die Gesamtmenge an Emissionen untereinander verteilen, solange nur das Gesamtziel die Verminderung der Emissionen erreicht wird¹⁶⁸.

Das Kyoto-Protokoll ist von der Gemeinschaft unterzeichnet, und wie oben dargestellt mit der Ratifizierung von Russland im Feb. 2005 schließlich in Kraft getreten.

b) Das Fünfte Umweltaktionsprogramm der EG

¹⁶⁵ Entscheidung 94/69, Abl. 1994, L 33, S. 11, in der Entscheidung heißt es ausdrücklich: Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten sind für bestimmte von dem Übereinkommen erfasste Bereiche zuständig. Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten müssen Vertragspartei werden, damit sämtliche Verpflichtungen des Übereinkommens ordnungsgemäß erfüllt werden können. Die Verpflichtung zur Einschränkung der anthropogenen CO₂-Emissionen nach Art. 4 Abs. 2 des Übereinkommens wird von der Gemeinschaft insgesamt im Wege von Maßnahmen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten gemäß ihren jeweiligen Zuständigkeiten erfüllt.

¹⁶⁶ Vgl. Zu Geschichte und Inhalt des Protokolls insbesondere C. Bail, Klimaschutz und rechtlicher Ausblick, in: H.-W. Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht 1998, Bd. I, § 56 m. w. N.

¹⁶⁷ M. Klopfer, a.a.O., § 17 Rdnr. 66 f.

¹⁶⁸ Kyoto Protokoll, Art. 4: Any Parties included in Annex I that have reached an agreement to fulfil their commitments under Article 3 jointly, shall be deemed to have met those commitments provided that their total combined aggregate anthropogenic carbon dioxide equivalent emissions of the greenhouse gases listed in Annex A do not exceed their assigned amounts calculated pursuant to their quantified emission limitation and reduction commitments inscribed in Annex B and in accordance with the provisions of Article 3. The respective emission level allocated to each of the Parties to the agreement shall be set out in that agreement.

Zum ersten Mal wurde 1993 eine Klimaschutzgesamtstrategie im Fünften Umweltaktionsprogramm der EG „Für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“ für die Jahre 1993-2000 präsentiert¹⁶⁹. Darin verfolgte die EG zunächst vor allem das Ziel, die CO₂-Emissionen auf dem Stand von 1990 zu stabilisieren sowie den Ausstoß von Methan, Distickstoffoxid und Fluorchlorkohlenwasserstoffen wirksam zu begrenzen¹⁷⁰.

Wie bereits aus ihrem Zweck als „Leitlinie“ deutlich wird, sind diese Programme lediglich rechtlich unverbindliche Entschlüsse bzw. Absichtserklärungen über die künftige Politik und können damit allenfalls als freiwillige Selbstbindung der mit dem Aktionsprogramm befassten Gemeinschaftsorgane (vgl. Art 175 i.V.m. Art. 251 EGV) verstanden werden¹⁷¹. Ferner fehlt den Aktionsprogrammen inhaltlich die hinreichende Bestimmtheit, um „self executing“, d.h. unmittelbar anwendbar zu sein¹⁷².

c) Die IVU-Richtlinie¹⁷³

Die am 30.10.1996 in Kraft getretene und bis zum 30.9.1999 umzusetzende IVU (Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung)-Richtlinie¹⁷⁴ enthält einige Ansatzpunkte für „frischen Wind“ im Klimaschutzrecht¹⁷⁵. Ziel der Richtlinie ist gemäß Art. 1 die Vermeidung von Umweltverschmutzung und die Verringerung von Emissionen in Luft, Wasser und Boden. Der Begriff der „Umweltverschmutzung“ wird im Art. 2 Nr. 2 IVU-Richtlinie definiert¹⁷⁶. Obwohl die IVU-Richtlinie in Art. 2 Nr. 2 ledig-

¹⁶⁹ 5. Umweltaktionsprogramm der EG vom 17. 5. 1993 „Für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“, ABl. EG Nr. C 138.

¹⁷⁰ 5. Umweltaktionsprogramm der EG, a.a.O., S. 42 f.

¹⁷¹ J. Scherer/F.S.M. Heselhouse, Umweltrecht, in: M. Dausen (Hrsg.), Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, Stand: Juli 1995, O. 81; G. Ress, in: O. Kimminich/H.F. v. Lersner/P.-C. Storm (Hrsg.), Handwörterbuch des Umweltrechts, 1994, Bd. I, Sp. 461 ff. jeweils m.w.N.; L. Krämer, Arbeit und Konzeption der EG-Kommission in der Umweltpolitik, in: C. Callies/B. Wegener (Hrsg.), Europäisches Umweltrecht als Chance, 1992, S. 33, 35.

¹⁷² Vgl. dazu nur das 5. Aktionsprogramm, S. 13 f.; K. Dittmann, Die Strategie der Europäischen Gemeinschaft, in: H.-J. Koch/J. Caspar (Hrsg.), Klimaschutz im Recht, 1997, S. 65.

¹⁷³ EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung.

¹⁷⁴ Zur Entscheidungsgeschichte der IVU-Richtlinie siehe den kurzen Überblick bei H.-J. Koch/K. Jankowski, Die IVU-Richtlinie: Umsturz im deutschen Anlagenehmigungsrecht?, ZUR 1998, S. 57 ff. und J. Zöttl, Die EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, NUR 1997, S. 157 ff.

¹⁷⁵ Zu den Einzelheiten und dem Konzept der Richtlinie sowie zu dem Nebeneinander von Immissions- und Emissionsansatz. s. H.-J. Koch/K. Jankowski/Appel, Emissionsbegrenzung und Umweltqualität, NVwZ 1995, S. 399 ff.; R. Steinberg/I. Koepfer, IVU-Richtlinie und Immissionsschutzrechtliche Genehmigung, DVBl. 1997, S. 973 ff.; H.-J. Koch, Klimaschutz im deutschen Anlagenehmigungsrecht, in: ders. (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrecht, 1998, S. 61.

¹⁷⁶ Art. 2 Nr. 2 IVU-Richtlinie „...die durch menschliche Tätigkeiten direkt oder indirekt bewirkte Freisetzung von Stoffen, Erschütterungen, Wärme oder Lärm in Luft, Wasser oder Boden, die der menschl-

lich die Schutzgüter „Luft, Wasser und Boden“ ausdrücklich nennt, und deswegen die Frage offen bleibt, ob das überregionale Klima nur vermittelt über die genannten Schutzgüter (mit-)geschützt oder ob es direkt Schutzgut der IVU-Richtlinie sein kann, sprechen vor allem systematische und teleologische Argumente für ein eigenständiges Schutzgut „Klima“¹⁷⁷.

Im Hinblick auf das klimaschützende Instrumentarium der IVU-Richtlinie erlangen das Vorsorgegebot¹⁷⁸ (Art. 3. S. 1 a) IVU-Richtlinie), das Gebot zur effizienten Energieverwendung¹⁷⁹ (Art. 3 S. 1 d) IVU-Richtlinie) und die fachlich-planerische Abwägung. Im Anlagenrecht erfordert der Schutz des Klimas vor allem eine Reduktion der CO₂-Emissionen. Insofern sind alle Einsatzpunkte fossiler Brennstoffe betroffen. Das Vorsorgegebot kann zunächst alle Maßnahmen rechtfertigen, die zu einer Emissionsreduktion klimawirksamer Gase an der zu genehmigenden Anlage selbst führen¹⁸⁰. Dem Prinzip der effizienten Energieverwendung kommt mit Blick auf den Klimaschutz hohe Priorität zu, weil das Gebot des effizienten Energieeinsatzes mit Recht über die Betrachtung der Emissionen der einzelnen zur Genehmigung stehenden Anlage hinausgeht. Der sparsame Umgang der Industriebetriebe mit Energie führt zur Reduktion der Stromerzeugung auch in Kraftwerken, die mit fossilen Energieträgern betrieben werden. Damit führt ein effizienter Energieeinsatz in einer Anlage zur CO₂-Emissionsreduktion an anderen Anlagen. Gerade auch diese erzielbare Emissionsreduktion ist das Ziel des Gebots der effizienten Energieverwendung.

Die IVU-Richtlinie fordert in verschiedener Hinsicht eine intermediale Betrachtungsweise, um eine Belastungsverschiebung von einem Medium auf das andere zu verhindern. Um die entsprechende Maßstäbe zu bilden, ist eine Wertung unerlässlich, die eine fachlich-planerische Abwägung voraussetzt¹⁸¹. Die fachlich-planerische Abwägung muss alle

chen Gesundheit oder der Umweltqualität schaden oder zu einer Schädigung von Sachwerten bzw. zu einer Beeinträchtigung oder Störung von Annehmlichkeiten und anderen legitimen Nutzungen der Umwelt führen können;

¹⁷⁷ H.-J. Koch, a.a.O., S. 61 f.

¹⁷⁸ Siehe C. I. 2. a.). (b). (2).

¹⁷⁹ Siehe C. I. 2. a.). (b). (2). bb).

¹⁸⁰ H.-J. Koch, a.a.O., S. 63.

¹⁸¹ Wenn auch kritisch R. Breuer, Zunehmende Vielgestaltigkeit der Instrumente im deutschen und europäischen Umweltrecht – Probleme der Stimmigkeit und des Zusammenwirkens, NVwZ 1997, S. 839; R. Steinberg/M. Koepfer, IVU-Richtlinie und Immissionsschutzrechtliche Genehmigung, DVBl. 1997, S. 974.

Schutzgüter der IVU-Richtlinie und darüber hinaus andere rechtlich verbindliche Pflichten in die Zulassungsentscheidung einbeziehen¹⁸². Hier dürfen und müssen die Kyoto-Vereinbarungen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen eine ermessensleitende Rolle spielen.

2. Rechtsgrundlage für den Klimaschutz im EG-Vertrag

Gemeinschaftsregelungen zum Klimaschutz sind im EG-Vertrag nicht erwähnt. Gemeinschaftsrechtlich kommen als Rechtsgrundlagen für den Klimaschutz, je nach der Natur der jeweiligen Maßnahme Art. 175 (Umwelt), Art. 37 (Landwirtschaft), Art. 71 (Verkehr), Art. 93 (Steuern), Art. 95 (Binnenmarkt), Art. 133 (Handelspolitik) in Betracht; für den energiepolitischen Bereich lässt Art. 3 Abs. 1 (u) lediglich „Maßnahmen“ zu, die regelmäßig auf Art. 175 (Umwelt) oder 308 (Auffangvorschrift) EG-Vertrag gestützt werden¹⁸³.

Einige Richtlinien fordern die Mitgliedstaaten zur Ausarbeitung und Umsetzung von Energieeinsparungsprogrammen¹⁸⁴ oder zur Verminderung der Deponierung biologisch abbaubarer Siedlungsabfälle auf 35 Prozent der gegenwärtigen Mengen bis 2016 auf, um die Ausscheidung von CH₄ aus solchen Abfällen zu vermindern¹⁸⁵. Indessen wirken sich diese Richtlinie nicht unmittelbar, sondern nur mittelbar auf die Treibhausgasemissionen aus und steht damit neben zahlreichen anderen gemeinschaftlichen Verordnungen und Richtlinien, die indirekte Auswirkungen auf die Emissionen von Treibhausgasen haben.

3. Bewertung der Strategie der EG zum Klimaschutz

¹⁸² Vgl. D. Sellner/J. Schnutenhaus, Die geplante EG-Richtlinie zu „Integrated Pollution Prevention Control (IPC)“, NVwZ 1993, S. 828, 833; R. Steinberg/I. Koepfer, IVU-Richtlinie und immissionschutzrechtliche Genehmigung, DVBl. 1997, S. 974

¹⁸³ L. Krämer, Grundlagen aus europäischer Sicht – Rechtsfragen betreffend den Emissionshandel mit Treibhausgasen der Europäischen Gemeinschaft, in: H.-W. Rengeling, Klimaschutz durch Emissionshandel, Achte Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht am 26./27. April 2001, S. 10.

¹⁸⁴ Vgl. Entscheidungen 91/565, ABl. 1991, L 307, S. 34; 96/737, ABl. 1996, L 335, S. 50; 647/2000, ABl. 2000, L 79, S. 6.

¹⁸⁵ Richtlinie 1999/31 über Abfalldeponien, ABl. 1999, L 182, S. 1.

Der bisherige Erfolg der von der EG ergriffenen Maßnahmen ist von der Kommission in ihrem Bericht über die bisherige Durchführung des Fünften Aktionsprogramms aus dem Januar 1996 kritisch einzuschätzen¹⁸⁶. Nach aktuellen Analysen werden die energiebedingten Emissionen in der EG gegenüber 1990 um 5-8% steigen¹⁸⁷, und die Verbesserung dieser Situation sei auch in der nahen Zukunft „äußerst schwierig“¹⁸⁸.

a) Beschränkung der Kompetenzen der EG

Die Ursachen für die Verfehlung der Strategieziele in rechtlicher Hinsicht lassen sich insbesondere aus mangelnden Kompetenzen der EG ableiten¹⁸⁹. Als Folge des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung kann die Gemeinschaft nach Art. 5 Abs. 1 EGV nur solche Materien regeln, die ihr im Vertrag zugewiesen sind. Sie bedarf daher einer ausdrücklichen oder zumindest durch Auslegung nachweisbaren Rechtsgrundlage, die sie zum Erlass von Rechtsakten auf dem Gebiet des Umweltschutzes legitimiert¹⁹⁰.

Die aufgrund des Subsidiaritätsprinzips gebräuchlichste Handlungsform ist die Richtlinie¹⁹¹. Da Richtlinien, anders als Verordnungen, nur hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich sind und den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und Mittel hierfür überlassen sind (Art. 249 III EGV)¹⁹², verzögert sich die Schaffung einheitlichen Rechts aufgrund der Umsetzungsfristen für Richtlinien bzw. besteht kein einheitlicher

¹⁸⁶ Der Bericht der Kommission, Über die Umsetzung des Programms der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung – Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, KOM (95) 624 endg. vom 10.1.1996, S 68 ff.; K. Dittmann, Die Strategie der Europäischen Gemeinschaft, in: H.-J. Koch/J. Caspar (Hrsg.), Klimaschutz im Recht, 1997, S. 84.

¹⁸⁷ Vgl. das „Arbeitspapier der Kommission zur Strategie der EU in der Frage der Klimaänderung: Optionen“, SEK (95) 288 endg. vom 1.3.1995, Anhang 1, S. 18 f.

¹⁸⁸ Vgl. das „Arbeitspapier der Kommission zur Strategie der EU in der Frage der Klimaänderung: Optionen“, a.a.O., S. 4.

¹⁸⁹ K. Dittmann, Die Strategie der Europäischen Gemeinschaft, in: H.-J. Koch/J. Caspar (Hrsg.), a.a.O., S. 85 ff.

¹⁹⁰ Sog. „Prinzip der begrenzten Ermächtigung“, vgl. dazu nur Streinz, Europarecht, 1992, Rz. 121, 436; K. Dittmann, a.a.O., S. 85 ff.

¹⁹¹ Sie sind allgemeine Rechtsakte der EU. Kennzeichnend für die Verordnung ist deren unmittelbare Geltung in den Mitgliedstaaten (Art. 249 II EGV), ohne dass es eines innerstaatlichen Transformationsaktes bedürfte. Richtlinie sind hingegen staatsgerichtet und bedürfen zunächst der innerstaatlichen Umsetzung. in: B. Bender/R. Sparwasser/R. Engel, Umweltrecht, 2000, Rdnr.43.

¹⁹² I. Pernice, Umweltschutz und Energiepolitik, in: H.-W. Rengeling (Hrsg.), Umweltschutz und andere Politiken der Europäischen Gemeinschaft, 1993, S. 105, 113 f.; S. U. Pieper, Subsidiaritätsprinzip – Strukturprinzip der Europäischen Union, DVBl. 1993, S. 705, 708, 710; W. Möschel, Zum Subsidiaritätsprinzip im Vertrag von Maastricht, NJW 1993, S. 3025, 3026 f.

Schutzstandard möglicherweise auch nach Ablauf dieser Umsetzungsfrist wegen des den Mitgliedstaaten gem. Art. 249 Abs. 3 EGV zustehenden Umsetzungsspielraums¹⁹³.

b) Beschränkung der EG durch das Rechtssetzungsverfahren

Eine weitere Ursache für die Verfehlung der Strategieziele ist das Rechtssetzungsverfahren der EG. Nach Art. 175 Abs. 1 EGV wird die Gemeinschaft allgemein ermächtigt, im Verfahren der Mitentscheidung zwischen Rat und Europäischen Parlament nach Art. 251 EGV – also mit qualifizierter Mehrheit des Rates und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen – zur Erreichung der in Art. 174 EGV genannten Ziele tätig zu werden¹⁹⁴. Obwohl seit Inkrafttreten der EEA 1987 im Umweltbereich in größerem Maße Mehrheitsentscheidungen zulässig sind¹⁹⁵, sind auch die heutigen Vorschriften immer noch geeignet, effektive Maßnahmen zum Klimaschutz zu verhindern oder zumindest zu verzögern¹⁹⁶. Da gemäß Art. 175 Abs. 2 EGV der Rat die bestimmten Maßnahmen zum Umwelt- und Klimaschutz, die in dieser Bestimmung aufgezählt sind, einstimmig erlassen muss, fungiert dieses Einstimmigkeitsprinzip faktisch als Behinderung, so dass sich die Mitgliedstaaten in Erwartung einer europäischen Regelung ausdrücklich in Zurückhaltung üben¹⁹⁷, wie das Beispiel der Vorschläge für eine CO₂-/Energiesteuer zeigt. Die Europäisierung und Globalisierung von Umweltstandards kann mithin nur als Fernziel die langfristige Politik beeinflussen¹⁹⁸.

Da die Mitgliedstaaten in den für den Klimaschutz relevanten Politikbereichen z.B. Industrie-, Energie- und Steuerpolitik auf ihre Entscheidungsbefugnisse und nationalen Hoheitsrechte nicht verzichten wollen ist, die EG von der Zusammenarbeit ihrer Mitgliedstaaten abhängig. Ferner kann nur dort einen Fortschritt erzielen, wo die Mitgliedstaaten bereit sind, dies mitzutragen¹⁹⁹. Die ausführliche und nähere Untersuchung über

¹⁹³ Vgl. Arbeitspapier des Europäischen Parlaments, Das Europäische Parlament und die Umweltpolitik der Europäischen Union, Dok. PE 165.353/1995, S. 12.

¹⁹⁴ Vgl. Arbeitspapier des Europäischen Parlament, a.a.O.

¹⁹⁵ Siehe nur Art. 175 Abs. 1 i.V.m. Art. 251, Art. 252, Art. 95 i.V.m. Art. 251, Art. 37 Abs. 3, Art. 71 i.V.m. Art. 252, Art. 83.

¹⁹⁶ Vgl. C.O. Lenz, Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs auf dem Gebiet des Umweltschutzes, in: H.-W. Rengeling (Hrsg.), Umweltschutz und andere Politiken der Europäischen Gemeinschaft 1993, S. 15, 23; H.-P. Zils, Die Wertigkeit des Umweltschutzes in Beziehung zu anderen Aufgaben der europäischen Gemeinschaft, 1994, S. 50.

¹⁹⁷ M. Kloepfer/R. Thull, Rechtsprobleme einer CO₂-Abgabe, DVBl 1992, 195 ff.

¹⁹⁸ Vgl. H.F. Lersner, Bestehende und geplante Umweltabgaben, DStJG Bd. 15 (1993), S. 103 ff.

¹⁹⁹ G. Albrechtskirchinger, Greening the Treaty, EuZW 1991, S. 1; K. Hailbronner, Stand und Perspektiven der EG-Umweltgesetzgebung, in: C. Callies/B. Wegner (Hrsg.), Europäisches Umweltrecht als Chance, 1992, S. 15, 17; K. Dittmann, Die Strategie der Europäischen Gemeinschaft, in: H.-J. Koch/J. Caspar (Hrsg.), Klimaschutz im Recht, 1997, S. 93f.

die gemeinschaftliche Kompetenznorm der Klimapolitik wird im Zusammenhang mit der Möglichkeit der Einführung einer CO₂-Abgabe auf gemeinschaftlicher Ebene im kommenden Abschnitt dargestellt²⁰⁰.

²⁰⁰ Siehe unter E. I.

D. Ökonomische Instrumente als Bestandteil einer effektiven Klimaschutzpolitik

I. Umweltabgaben als ein ökonomisches Instrument für den Klimaschutz

Die geltenden ordnungsrechtlichen Regelungen, die zum Klimaschutz mittelbar oder unmittelbar beitragen können, erweisen sich, wie im früheren Kapitel gezeigt, als begrenzt, lediglich punktuell ausgearbeitet und lückenhaft. Dementsprechend stellt sich die Frage, ob diese Begrenztheit und Lückenhaftigkeit nur geltende Regelungen betreffen oder sie überhaupt als immanente Probleme der ordnungsrechtlichen Instrumente zu bezeichnen sind. In diesem Kapitel wird der Bedarf an abgaberechtlichen Instrumenten als eine alternative Maßnahme durch die Untersuchung seiner ökonomischen Auswirkungen bzw. den Vergleich mit anderen Instrumenten untersucht.

1. Die Formvielfalt der CO₂-Abgabe

a) Der Begriff der CO₂-Abgabe

Bezüglich der Begrifflichkeit ist vor allem noch klarzustellen, dass der für die Themstellung benutzte Terminus der „CO₂-Abgaben“ keine thematische Einschränkung bedeuten soll, sondern vielmehr eine plakative Bezeichnung darstellt. Der Begriff steht in dieser Arbeit für alle klimaschutzbezogenen Abgaben, die in Anlehnung an finanzwissenschaftliche Begriffsabgrenzungen, hoheitliche Einnahmen der öffentlichen Hand CO₂-Emissionen vermindern, die bei jeder Energieverbrennung auftreten und den anthropogenen „Treibhauseffekt“, d.h. die Erwärmung der Erde verursachen, gleich in welcher

Rechts- und Handlungsform sie erhoben werden²⁰¹. Jede CO₂ freisetzende Verbrennung muss mit dieser Abgabe besteuert werden.

Die im folgenden betrachteten CO₂-Abgaben können als öffentliche Abgaben in Form von Steuern, Gebühren, Beiträgen oder Sonderabgaben erhoben werden. Wie diese Abgabeformen im einzelnen zu kennzeichnen sind und ob sie für eine Klimaschutzpolitische Instrumentierung besondere Eignung aufweisen, wird noch eingehend zu untersuchen sein.

b) Die Formvielfalt der CO₂-Abgaben

CO₂-Abgaben können grundsätzlich in drei Abgabenarten, als Steuern, Vorzugslasten (Gebühren, Beiträge) und Sonderabgaben erhoben werden²⁰². Die Qualifizierung einer Abgabenform geschieht nicht als Selbstzweck reiner juristischer Begriffsbildung, vielmehr geht es um die Abgrenzung der verschiedenen Abgabefunktionen, die der jeweiligen Abgabenform zugrunde liegen²⁰³.

Das einzelne Instrument der CO₂-Abgaben erfordert aufgrund der Verschiedenheit der Gesetzkompetenz eine differenzierende Betrachtung. Während die Kompetenz für die Erhebung von Vorzugslasten und Sonderabgaben aus der in Art. 72 ff. GG geregelten jeweiligen Sachkompetenz abgeleitet wird²⁰⁴, erfordert die Einführung einer CO₂-Steuer nicht nur einen Kompetenztitel nach Art. 72 ff. GG, sondern auch nach Art. 105 ff. GG²⁰⁵.

(a) Steuern

CO₂-Abgaben können zunächst einmal als CO₂-Steuern erhoben werden. Steuern sind nach der Legaldefinition des § 3 Abs. 1 AO Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden und bei denen der Tatbestand

²⁰¹ Vgl. B. Hansjürgens, Umweltabgaben im Steuersystem – Zu den Möglichkeiten einer Einfügung von Umweltabgaben in das Steuer- und Abgabensystem der Bundesrepublik Deutschland, 1992, S. 19, 90.

²⁰² Vgl. K. Meßerschmidt, Umweltabgaben im Gefüge der Finanzverfassung, in: R. Breuer/M. Kloepfer/P. Marburger/M. Schröder (Hrsg.), UTR 3 (1987), S. 83 ff.; B. Bender/R. Sparwasser/R. Engels, Umweltrecht, 4. Aufl., 2000, S. 54 ff.

²⁰³ F.R. Balmes, Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Systematisierung von Umweltsteuern, 1997, S. 48.

²⁰⁴ BVerfGE 67, 256, 274; P. Kirchhof, Verfassungsrechtliche Grenzen von Umweltabgaben, DStJG Bd. 15 (1993), S. 14.

²⁰⁵ Vgl. M. Klopfer/M. Schulte, Zuständigkeitsgrenzen bei der Einführung landesrechtlicher Abfall(Sonder-)abgaben, UPR 1992, S. 201; P. Selmer, Verfassungsrechtliche und finanzrechtliche Rahmenbedingungen, in: R. Breuer/P. Marburger/M. Schröder (Hrsg.), Umweltschutz durch Abgaben und Steuern, UTR Bd. 16 (1992), S. 25 ff.; K. Meßerschmidt, Umweltabgaben im Gefüge der Finanzverfassung, in: R. Breuer/M. Kloepfer/P. Marburger/M. Schröder (Hrsg.), UTR 3 (1987), S. 83, 90.

zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Die Erzielung von Einnahmen kann mithin Nebenzweck sein. Dementsprechend können Steuern nicht nur bloßes Mittel der Einnahmehbeschaffung sein, sondern vielmehr eine lenkende Wirkung hinsichtlich der Verhaltensbeeinflussung und Sozialgestaltung haben. Das heißt, Steuern können zweifellos als Mittel der Klimaschutzpolitik benutzt werden²⁰⁶.

Die Möglichkeiten der Besteuerung von CO₂-Emissionen oder der Nutzung von Umweltressourcen werden hinsichtlich der Finanzverfassung aber dadurch beschränkt, dass nach h.M. das Steuererfindungsrecht des Gesetzgebers auf die Einführung solcher Steuern beschränkt ist, welche bereits in der Finanzverfassung des GG genannt und hierin verteilt worden sind^{207, 208}.

Das verfassungsrechtliche Abgabensystem ist dualistisch strukturiert, es unterscheidet streng zwischen steuerlichen und nichtsteuerlichen Abgaben²⁰⁹. Während die nichtsteuerlichen Abgaben (Vorzugslasten) Sonderlasten begründen, stellen Steuern Gemeinlasten dar. D.h. Sonderlasten werden durch einen gewährten Sondervorteil oder durch die vom Abgabepflichtigen verursachten Sonderkosten gerechtfertigt, als Rechtfertigungsprinzip steht hier das Äquivalenzprinzip zur Verfügung. Steuern rechtfertigen sich durch das Leistungsfähigkeitsprinzip, nur in Ausnahmefällen ist eine Durchbrechung dieses Prinzips gestattet²¹⁰. Die Qualifizierung als Steuer ist für den Anwendungsbereich der AO (§§ 1, 347 AO) und für die Eröffnung des Finanzrechtswegs (§ 33 Finanzgerichtsordnung) rechtlich relevant. Andere Abgaben unterliegen nicht der Bundesgesetzgebung und der Finanzverwaltung, was § 347 AO bzw. § 33 FGO klarstellt²¹¹.

Obwohl Steuern eine lenkende Wirkung haben können, gibt es zwei Ausnahmen:

Zum einen sind dies die reinen Lenkungssteuern, bei denen ein Einnahmeerzielungszweck fehlt. Der Fiskalzweck „Erzielung von Einnahmen“ darf nicht gänzlich wegfallen,

²⁰⁶ Vgl. K. Tipke/J. Lang, Steuerrecht 16. Aufl., 1998, S. 48 f.; D. Birk, Steuerrecht 2. Aufl., 1999, S. 53 f.

²⁰⁷ D. Birk, AK-GG, Art. 106 Rdnr. 6; K. Vogel/M. Walter, Bonner Kommentar zum GG, Stand 1997 Bd. 10, Rdnr. 469; T. Maunz, in: MAUNZ-DÜRIG GG Kommentar, Lfg. 17, Art. 105 Rdnr. 46; K. Stern, Staatsrecht, Bd. 2, 1980, S. 1119, 1159; anderer Ansicht L. Osterloh, „Öko-Steuern“ und verfassungsrechtlicher Steuerbegriff, NVwZ 1991, 823 ff.; R. Wendt, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), HdStR IV, 1990, § 104 Rdnr. 29.

²⁰⁸ Ausführlich siehe unter E. II. 2. a), (a), (2).

²⁰⁹ W. Köck, Sonderabgaben als Instrument des Umweltschutzes: zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Abgabenrechts, 1991, S. 18.

²¹⁰ Vgl. D. Birk, Steuerrecht als Mittel des Umweltschutzes, NuR 1985, S. 90, 91; F.R. Balmes, a.a.O., S. 48, 51.

²¹¹ Vgl. K. Tipke/H.W. Kruse, Kommentar zur AO und FGO, § 1 AO Tz. 3.

wobei daneben noch andere verfolgt werden können²¹². Eigentlich ist die Steuer ohne Einnahme kaum vorstellbar, da sogar die sog. reine Lenkungssteuer auch irgendeinen Ertrag bringt²¹³. Der wesentliche Grund des Verbots reiner Lenkungssteuern liegt darin, dass das Unterlaufen der grundgesetzlichen Verteilung der Sachkompetenzen zur Gesetzgebung, das mit Hilfe eines Steuerbegriffs, der den Zweck der Einnahmeerzielung als etwas Beiläufiges, Nebensächliches hinnimmt und den Lenkungszweck als eigentlichen Zweck oder Primärzweck akzeptiert, ermöglicht werden kann, zu prohibieren²¹⁴. „Der Gesetzgeber darf seine Kompetenz aus Art. 105 GG nicht dazu missbrauchen, um Ziele auf einem Sachgebiet zu erreichen, für das ihm die Kompetenz fehlt (etwa weil die Länder und nicht der Bund für die Gesetzgebung auf dem betroffenen Sachgebiet zuständig sind)“²¹⁵. Daher sind Lenkungssteuern auf zweifacher Zuständigkeit zu stützen: finanzverfassungsrechtlich (Art. 105 GG) und gegenständlich²¹⁶. Die CO₂-Abgabe ist dementsprechend sowohl auf die finanzverfassungsrechtliche Zuständigkeit (Art. 105 GG), als auch auf die Zuständigkeit des Sachgebiets (Art. 74 Nr. 11 GG) zu stützen²¹⁷.

Zum anderen sind es die prohibitiv wirkenden Erdrosselungssteuern, die ersichtlich darauf aus sind, die Erfüllung des steuerlichen Tatbestandes praktisch unmöglich zu machen²¹⁸. Der Steuerbegriff ist nicht erfüllt, wenn die Abgabe lediglich dem Zweck dienen soll, den Betroffenen wirtschaftlich zu „erdrosseln“²¹⁹.

(b) Gebühren und Beiträge (Vorzugslasten)

²¹² BVerfGE 38, 61 (80); BVerwG, NVwZ 1995, 59 ff – ständige Rspr. Die neuere Rspr. des BVerfG hat die frühere (z.B. E 3, 407 [436]) Unterscheidung zwischen Haupt- und Nebenzweck einer Steuer fallengelassen. Maßgeblich ist danach für eine Steuer, dass ihr Aufkommen endgültig einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zufließt und von diesem – zumindest in den Grenzen einer Zwecksteuer – frei verwendet werden kann, s. BVerfGE 55, 274 (305); B. Bender/R. Sparwasser/R. Engels, Umweltrecht, 4. Aufl., 2000, S. 55.

²¹³ K. Stern, Das Staatsrecht der BR Deutschland, Bd. II, 1980, § 46 I 4 c, e; K. Vogel, Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 1990, § 87 Rdnr. S. 1; K. Tipke, Die Steuerrechtsordnung, Bd. III, 1993, § 24 S. 1060.

²¹⁴ K. Tipke, a.a.O., S. 1060.

²¹⁵ K. Stern, a.a.O., § 46 I 4c, e.; K. Tipke, a.a.O., S. 1060.

²¹⁶ K. Stern, a.a.O.; K. Tipke, a.a.O.; P. Kirchhof, Besteuerungsgewalt und Grundgesetz, 1973, S. 72 ff.; W. Bilgery, Die steuerrechtliche Vergünstigungsnorm im Lichte der Theorie vom Stufenbau des Steuerbestandes unter besonderer Berücksichtigung der Einkommensteuer, 1988, S. 160.

²¹⁷ Siehe unter E. II. 1. b).

²¹⁸ Siehe BVerfGE 8, 222, (228); 16, 147, (161); 29, 327, (331); 30, 250, (272); 31, 8, (23); 38, 61, (80); J. Hey, Rechtliche Zulässigkeit von Umweltabgaben unter dem Vorbehalt ihrer ökologischen und ökonomischen Wirksamkeit, StuW 1998, S. 34 ff.; D. Gosch, Juristische Beurteilung von Öko-Steuern, StuW 1990, S. 207.

²¹⁹ Vgl. K. Tipke/H. W. Kruse, AO, § 1 Tz. 13.

CO₂-Abgaben können grundsätzlich als Gebühren und Beiträge (sog. Vorzugslasten nach § 1 RAO : Reichsabgabenordnung) erhoben werden. Das Merkmal der Gegenleistung grenzt die Vorzugslasten von der Steuer ab²²⁰. Gebühren sind Geldleistungen, die als Gegenleistung für eine besondere Leistung, Amtshandlung oder sonstige Tätigkeit der Verwaltung (Verwaltungsgebühr), für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen (Benutzungsgebühr) oder für die Verschaffung eines subjektiven öffentlichen Rechts (Verleihungsgebühr) erhoben werden, sie stehen somit in eine Gegenseitigkeitsverhältnis zur Leistung²²¹. Beiträge sind hoheitlich zur Finanzbedarfsdeckung auferlegte Aufwandungsersatzleistungen für die Herstellung, Anschaffung oder Erweiterung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen: für die Verbesserung von Straßen, Wegen und Plätzen, nicht für deren laufende Unterhaltung und Instandsetzung²²². Eine verfassungsrechtlich vorgegebene Definition der Vorzugslasten existiert nicht, lediglich die Gebühr wird in Art. 74 Nr. 22 GG und Art. 80 Abs. 2 GG erwähnt²²³. Die Kommunalabgabengesetze der Länder hingegen enthalten eine Definition der Gebühren und Beiträge (z.B. §§ 4 II, 8 II KAG NW).

Bei den Vorzugslasten handelt es sich um das Kostendeckungsprinzip und Äquivalenzprinzip. Die beide Prinzipien umfassen eine Vielzahl von Kriterien, die bei der Bemessung von Gebühren eine Rolle spielen können. Das Kostendeckungsprinzip verlangt, dass sich die Höhe der Vorzugslasten nach dem staatlichen Aufwand für die erbrachte Leistung richtet²²⁴. Das Äquivalenzprinzip verlangt einen Vergleich des Nutzens oder Wertes der Leistung und der Vorzugslastenshöhe²²⁵. Somit können die Kosten für eine Verwaltungshandlung, die dem einzelnen zuzurechnen ist, ersetzt werden und die Vorteile, die dem einzelnen auf Grund einer staatlichen Leistung zugeflossen sind, ausgeglichen werden.

M. Kloepfer prognostizierte vor dreißig Jahren, dass der Schwerpunkt eines noch auszubauenden, lenkenden Umweltabgabenrechts ... vor allem im Gebührenrecht (Emissions-

²²⁰ K. Tipke/H.W. Kruse, AO-Kommentar, § 3 AO, Tz. 15; K. Meßerschmidt, a.a.O., S. 83, 97.

²²¹ Creifelds, Rechtswörterbuch, C. H. Beck 15. Aufl., 1999, S. 6; vgl. F. Kirchhof, Die Verleihungsgebühr als dritter Gebührentyp, DVBl. 1987, S. 554 ff.; J. Heimlich, Die Verleihungsgebühr als Umweltabgabe, 1996, S. 212 ff.

²²² Vgl. H.W. Kruse, Lehrbuch des Steuerrechts, Bd. I. S. 41.

²²³ Vgl. U. Sacksofsky, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben, 2000, S. 107.

²²⁴ Vgl. U. Sacksofsky, a.a.O., S. 98.

²²⁵ Vgl. D. Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, 1973, S. 244, bezeichnet es – wohl ironisch – als „Er rungenschaft der verwaltungsgerichtlichen Nachkriegsrechtsprechung“, ausführlich zur Entwicklung, S. 245 ff.

abgaben etc.) liegen dürfte²²⁶. Die Umweltgebühr ist heute auch von Bedeutung²²⁷. Da Umweltvorzugslasten eine kostenverursachende Gegenleistung voraussetzen und somit den Verursacher des Umwelteingriffes erreichen, sind sie in hohem Maße geeignet, das umweltrechtliche Verursacherprinzip zu verwirklichen²²⁸. Um diese Umweltvorzugslasten als eine geeignete klimaschutzabgabenrechtliche Maßnahme zu qualifizieren, muss zuerst festgestellt werden, ob „Umweltgut Klima“ überhaupt unter dem Begriff „staatliche Leistungen“ subsumiert werden können.

Nach dem herkömmlichen Verständnis werden Umweltgüter wie unverschmutzte Luft, Wasser, Boden als allgemeinverfügbar angesehen. Hält man sich an ein striktes Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip, ist ihre Inanspruchnahme kein Gegenstand von Vorzugslasten²²⁹. Wegen des Mangels an Austauschbeziehungen ist somit die Umweltvorzugslast nicht das adäquate Lenkungsmittel für den Klimaschutz.

Im Gegensatz zu dem herkömmlichen Verständnis gibt es zwei moderne Begriffe für Gebühren. Zum ersten ist es der Versuch, die Verleihungsgebühr als einen dritten Gebührentyp anzunehmen. Die Verleihungsgebühr (Konzessionsabgabe) wird als ein Entgelt für die Verleihung oder für die Ausübung von verliehenen Rechten definiert²³⁰. Die Befürworter der Zulässigkeit der Verleihungsgebühr begreifen die Verleihung eines subjektiven öffentlichen Rechts als eine individuell zurechenbare Staatsleistung zugunsten des Abgabepflichtigen²³¹. Daher kann man der staatlichen Einräumung eines Rechtes zur

²²⁶ Umweltschutz durch Abgaben, JZ 1975, S. 593, 596.

²²⁷ Insbesondere für den Abfallbereich: F. Brückmann, Möglichkeiten und Schwierigkeiten einer Umweltorientierung der gemeindlichen Gebührenkalkulation, KStZ 1991, S. 141; F.L. Knemeyer/M. Deubert, Rechtliche Schranken kommunaler Abfallpolitik im Bereich der Gewerbeabfälle, DÖV 1992, S. 575; für allgemeine ökologische Ziele: H. Bals/A. Nölke, Volkswirtschaftliche Kosten und kommunale Gebühren – Ansätze für eine Neuorientierung des Kommunalabgabenrechts –, KStZ 1990, S. 203; F. Weyreuther, Das Abgabenrecht als Mittel des Umweltschutzes, UPR 1988, S. 163; F. Zimmermann, Ökologisch orientierte kommunale Gebühren – überzogene Erwartungen und realistische Möglichkeiten, KStZ 1991, S. 221; W. Köck, Umweltabgaben – Quo vadis?, JZ 1993, S. 62; P. Kirchhof, Verfassungsrechtliche Grenzen von Umweltabgaben, in: DStJG Bd. 15 (1993), S. 12; F. Kirchhof, Leistungsfähigkeit und Wirkungsweise von Umweltabgaben an ausgewählten Beispielen, in: R. Breuer/M. Kloepfer/P. Marburger/M. Schröder (Hrsg.), Umweltschutz durch Abgaben und Steuern, UTR Bd. 16, 1992, S. 111; J. Lang, Der Einbau umweltpolitischer Belange in das Steuerrecht, UTR Bd. 16, S. 59; ders., Verwirklichung von Umweltschutzzwecken im Steuerrecht, DStJG Bd. 15 (1993), S. 123; K. Meberchmidt, Umweltabgaben im Gefüge der Finanzverfassung, UTR Bd. 3, S. 97 f.

²²⁸ F.R. Balmes, a.a.O., S. 61 f.

²²⁹ Dazu Gegenfassung; K. Vogel will der Gebühren unter Aufgabe von Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip messen. K. Vogel, in: J. Isensee/P. Kirchhof, HdStR, Bd. IV, 1990, § 87 Rdnr. 100.

²³⁰ K. Tipke/H. -W. Kruse, AO-Kommentar, § 3 AO, Tz. 21.

²³¹ F. Kirchhof, Die Höhe der Gebühr, 1981, S. 29 ff.; ders., Die Verleihungsgebühr als dritter Gebührentyp, DVBl. 1987, S. 573 ff.; ders., Leistungsfähigkeit und Wirkungsweise von Umweltabgaben an ausgewählten Beispielen, in: R. Breuer/M. Kloepfer/P. Marburger/M. Schröder (Hrsg.), Umweltschutz durch

Umweltnutzung die Verleihungsgebühr auferlegen, wie bereits auch das nordrhein-westfälische Lizenzentgelt geschehen²³². Die Gegenmeinung aber lehnt die Anerkennung der Rechtsverleihung als Gegenleistung ab, weil dadurch subjektive Rechte nicht nach Berechtigung, sondern nach Zahlungsbereitschaft und -fähigkeit zugeteilt werden²³³. Eine Gebühr als Zugangsbarriere zum Recht würde gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen, da der Zahlungsfähige bevorzugt würde. Darüber hinaus kritisierte die Gegenmeinung, dass die Gebühren die Abgrenzung zur Steuer verschwommen machen, da der Gegenleistungsbegriff an Konturen verliere, und letztlich würde sie die Verwaltung kommerzialisieren, da staatliche Leistungen käuflich werden würden²³⁴. Zum anderen sei der Versuch, den Benutzungsgebührenbegriff zu erweitern, wenn man richtigerweise den „dritten“ Gebührentyp ablehnt. Im Hinblick auf Umweltschutz ist vor allem die Benutzungsgebühr noch relevanter als Verwaltungsgebühr²³⁵. Die vorherrschende Meinung ist, dass der Erhalt der Umweltgüter für eine staatliche Leistung gehalten werden kann²³⁶. Je knapper oder verschmutzter Umweltgüter werden, desto größer würde die Pflicht des Staates, diese Lebensgrundlagen zu erhalten. Daher sei über eine grundlegend neue Zuordnung der Umweltmedien nachzudenken. Die gebührenrecht-

Abgaben und Steuern, UTR Bd. 16, 1992, S. 112; K. Meßerschmidt, Sonderabgaben und Bundesverwaltungsgericht, DVBl. 1987, S. 932; H.W. Kruse, Lehrbuch des Steuerrechts, Bd. I, S. 41; R. Hendler, Umweltabgaben und Steuerstaatsdoktrin, AöR Bd. 115 (1990), S. 603 ff.; M. Kloepfer/W. Follmann, Lizenzentgelt und Verfassungsrecht, DÖV 1988, S. 581 f., nach ihnen ist die Verleihungsgebühr nur bedingt zulässig; K. Vogel, Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.) HdStR, Bd. IV, S. 3, 33 ff.; OVG Hamburg, NVwZ 1990, S. 1003; W. Köck, a.a.O., JZ 1993, S. 59, 64; D. Gosch, Juristische Beurteilung von Öko-Steuern, StuW 1990, S. 208.

²³² Vgl. C. Trzaskalik, Der instrumentelle Einsatz von Abgaben, StuW 1992, S. 144.

²³³ F.R. Balmes, a.a.O., 1997, S. 54 f.

²³⁴ Vgl. P. Kirchhof, Staatliche Einnahmen, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), HdStR, Bd. IV, S. 141 ff.; ders., Verfassungsrechtliche Grenzen von Umweltabgaben, DStJG Bd. 15 (1993), S. 13 f.; ders., Die Finanzierung des Leistungsstaates, Jura 1983, S. 512; K.H. Friauf, „Verleihungsgebühren“ als Finanzierungsinstrument für öffentliche Aufgaben, in: FS der Rechtswissenschaftlichen Fakultät zur 600-Jahrfeier der Universität zu Köln, 1988, S. 679 ff.; K. Tipke, Die Steuerrechtsordnung, S. 1066; J. Pietzcker, Abgrenzungsprobleme zwischen Benutzungsgebühr, Verleihungsgebühr, Sonderabgabe und Steuer, DVBl. 1987, S. 777; F. Weyreuther, Das Abgabenrecht als Mittel des Umweltschutzes, UPR 1988, S. 164; H.-W. Arndt, Entwurf eines Bundesabfallabgabengesetzes und das Grundgesetz, BB 1992, Beilage 8, S. 4; C. Trzaskalik, a.a.O., S. 141.

²³⁵ P. Kirchhof, Verfassungsrechtliche Grenzen von Umweltabgaben, DStJG Bd. 15 (1993), S. 14; F. Kirchhof, Leistungsfähigkeit und Wirkungsweise von Umweltabgaben an ausgewählten Beispielen, UTR Bd. 16, S. 110; J. Lang, Der Einbau umweltpolitischer Belange in das Steuerrecht, UTR Bd. 16, S. 61; W. Köck, a.a.O., JZ 1993, S. 63; F. Zimmermann, Ökologisch orientierte kommunale Gebühren – überzogene Erwartungen und realistische Möglichkeiten -, KStZ 1991, S. 221

²³⁶ Vgl. J. Lang, a.a.O., S. 61; ähnlich D. Lorenz, Die öffentliche Sache als Instrument des Umweltschutzes, NVwZ 1989, 812 f.; R. Hendler, Zur rechtlichen Beurteilung von Umweltabgaben am Beispiel des „Wasserpfennigs“, NuR 1989, 24 f.

fertigende Gegenleistung läge in diesem Fall in der staatlichen Erhaltung und Bereitstellung von knappen Umweltmedien²³⁷.

Trotz des Versuchs durch die Ausdehnung des Gebührenbegriffs insbesondere bei Benutzungsgebühr, Umweltmedien „Klima“ als „staatliche Leistungen“ zu qualifizieren, stellt sich das weitere Problem der Gebührenbemessung. Während die Gebührenbemessung nach dem Kostendeckungsprinzip bzw. Äquivalenzprinzip bei der Abfall- und Abwasserentsorgung möglich ist, da Entsorgungskosten kalkulierbar sind, ist sie bei CO₂-Gebühren überhaupt unmöglich, da die Kosten zur Erhaltung und Bereitstellung des Umweltgutes „Klima“ unkalkulierbar sind.

(c) Sonderabgaben

Sonderabgaben können auch als weitere Abgabenform für den Klimaschutz instrumentalisiert werden. Das Instrument der CO₂-Sonderabgabe ist in der Umweltabgabendebatte wegen der finanzverfassungsrechtlichen Bedenklichkeit sehr kontrovers diskutiert worden²³⁸. Abgaben, die ihrer materiellen Substanz nach weder Steuern noch Vorzugslasten sind, gelten als Sonderabgaben²³⁹. Sonderabgaben unterscheiden sich von den Vorzugslasten dadurch, dass sie unabhängig von der Gegenleistung erhoben werden. Von Steuern unterscheiden sich die Sonderabgaben dadurch, dass sie eine bestimmte Personengruppe belasten. Die Gegenleistungsunabhängigkeit der Sonderabgabe führt zu Abgrenzungsschwierigkeiten gegenüber dem Steuertatbestand, so dass sie auch kritisch als „Quasi-Steuern“²⁴⁰ bezeichnet werden²⁴¹. Ferner fließt das Aufkommen der Sonderabgabe nicht in den allgemeinen Staatshaushalt, sondern in Sonderfonds²⁴². Da Sonderabgaben keine Steuern sind, folgt die Zuständigkeit zur Erhebung von Sonderabgaben nicht der Finanzverfassung (Art. 105 ff. GG), sondern entspricht als Annexkompetenz der jeweiligen Sachkompetenz (Art. 73 ff. GG)²⁴³.

²³⁷ A. Oberhauser, Abgrenzung des Verursacherprinzips und seine Einordnung in die Umweltpolitik, in: M. Bullinger u. a., Das Verursacherprinzip und seine Instrumente, 1974, S. 27 ff.; P. Bohley, Gebühren und Beiträge, 1977, S. 5; R. Voigt, Umweltabgaben im Spannungsfeld zwischen Wirtschaftslenkung und Kostenzurechnung, DVBl 1980, S. 987.

²³⁸ R. Borell/L. Schemmel/V. Stern, Sonderabgaben für den Umweltschutz? Sieben Vorschläge auf dem Prüfstand, Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts Heft 69, 1990.

²³⁹ W. Köck, Die Sonderabgaben als Instrument des Umweltschutzes, 1991, S. 19.

²⁴⁰ L. Schemmel, Quasi-Steuern, Gegen den Wildwuchs steuerähnlicher Sonderabgaben, Herausgegeben vom Karl-Bräuer-Institut, 1980, S. 9.

²⁴¹ F.R. Balme, a.a.O., S. 75 f

²⁴² Vgl. K. Tipke/J. Lang, Steuerrecht, 16. Aufl., 1998, § 3 Rz. 21; ders., Die Steuerrechtsordnung, 1993, S. 1071.

²⁴³ BVerfG v. 6. 11. 1984 – 2 BvL 19/83, BVerfGE 67, 256 (274).

Die Strukturprinzipien der Sonderabgaben hat vor allem der II. Senat des Bundesverfassungsgerichts begründet, zuletzt in seinem Urteil zur Investitionshilfeabgabe vom 6. 11. 1984²⁴⁴ sowie in seinem Beschluss zur Künstlersozialabgabe vom 8. 4. 1987²⁴⁵. Danach sind Sonderabgaben die einzigen Abgaben, die grundsätzlich nicht zur Erzielung von Einnahmen für den allgemeinen Finanzbedarf erhoben werden dürfen und die einen außerfiskalischen Erhebungsgrund als Sachzweck voraussetzen. Die Sonderabgabe ist vom Bundesverfassungsgericht in zwei verschiedene Kategorien d.h. in Finanzierungs-sonderabgaben und Lenkungs-sonderabgaben aufgeteilt worden²⁴⁶. Die Finanzierungs-sonderabgaben sollen Belastungen innerhalb eines bestimmten Erwerbs- oder Wirtschaftszweiges ausgleichen (Bsp.: Ausgleichsabgabe zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes, Abgabe zur Finanzierung der Mineralölbevorrattung, Filmabgabe nach dem Filmförderungsgesetz etc.), während Lenkungs-sonderabgaben zu einem bestimmten Verhalten anreizen oder Fehlverhalten sanktionieren sollen (Bsp.: Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz²⁴⁷, Sonderabgaben zum Schutz der Umwelt)²⁴⁸.

Da Sonderabgaben mit Finanzierungszwecken der Steuer in hohem Maße ähnlich sind, und um zu vermeiden, dass die Finanzverfassung durch Sonderabgaben untergraben wird²⁴⁹, sind sie nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur in Ausnahmefällen möglich²⁵⁰. Folgende Kriterien müssen nach dem BVerfG kumulativ vorliegen:

- **Gruppenhomogenität.** Die mit der Sonderabgabe belastete Gruppe muss homogen, d.h. von der Allgemeinheit und anderen Gruppen klar abgrenzbar sein. Die Sonderabgaben dürfen eine gesellschaftliche Gruppe nur dann belasten,

²⁴⁴ BVerfGE 67, 256, (274 ff.) Vorangegangen ist die grundlegende Entscheidung des II. Senats zum Ausbildungsplatzförderungsgesetz v. 10. 12. 1980, BVerfGE 55, 274 ff. Zu der Entscheidung v. 6. 11. 1984 vgl. J. Hofmann, Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Investitionshilfegesetz (InvHG) – Sonderabgaben und Grundgesetz, DVBl. 1986, S. 537 ff.; F. Stähler, Finanzrechtliche Auswirkungen des Investitionshilfeabgaben-Urteils, BayVBl. 1985, S. 166; E. Brandt, Anmerkung zum Investitionshilfeabgabenteil des BVerfG, UPR 1985, S. 51; P. Henseler, Das Urteil zur Investitionshilfeabgabe in seiner Bedeutung für die Dogmatik des Abgabenrechts, NVwZ 1985, S. 398 ff.; T. Maunz, Verfassungsrechtliche Folgerungen aus dem Investitionshilfeabgabe-Urteil, BayVBl. 1985, S. 161.

²⁴⁵ BVerfGE 75, 147 f. Die Künstlersozialabgabe wird hier allerdings als Sozialversicherungsbeitrag qualifiziert und von den Sonderabgaben abgegrenzt.

²⁴⁶ BVerfGE 67, 256 (275 ff.).

²⁴⁷ Dazu R. Wendt, Der verfassungsrechtliche Rahmen der Schwerbehindertenabgabe, Zeitschrift für Sozialreform, 1992, S. 541; F.R. Balmes, a.a.O., S. 85 f.

²⁴⁸ K. Tipke/J. Lang, Steuerrecht, 16. Aufl., 1998, § 3 Rz. 25 f.

²⁴⁹ BVerfGE 82, S. 159 ff.; 67, S. 256 ff.

²⁵⁰ BVerfGE 55, 274, 308.

wenn diese durch eine gemeinsame Interessenlage oder andere Besonderheiten sich von der Allgemeinheit und von anderen Gruppen abgrenzt²⁵¹.

- **Gruppenverantwortlichkeit.** Die mit der Abgabe belastete Gruppe muss dem mit der Erhebung verfolgten Zweck evident näher stehen als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler. Aus dieser Sachnähe zum Erhebungszweck muss eine besondere Gruppenverantwortung für die Erfüllung der mit der außensteuerlichen Abgabe zu finanzierenden Aufgabe entspringen²⁵².
- **Gruppennützigkeit.** Das Aufkommen der Sonderabgabe muss gruppennützig sein, d.h. im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen verwendet werden. Insoweit ist es aber ausreichend, wenn der Ertrag den Abgabepflichtigen nur mittelbar zugute kommt. Die gruppennützige Verwendung der Sonderabgabe stellt somit einen Ausgleich zu der Sonderbelastung der abgabepflichtigen Gruppe dar²⁵³.

Zudem muss der Gesetzgeber die Einhaltung dieser engen Voraussetzung durch eine periodische Überprüfung sicher stellen²⁵⁴.

Die Sonderabgaben mit Lenkungszwecken dürfen nur von einer homogenen, von der Allgemeinheit aufgrund einer verbindenden Interessenlage abgrenzbaren Gruppe erhoben werden. Das Merkmal der Gruppenverantwortlichkeit und der gruppennützigen Verwendung des Aufkommens fehlen der Lenkungsabgabe, weil Anlass der Abgabe nicht die Finanzierung einer besonderen Aufgabe ist²⁵⁵. Es muss ein Zusammenhang zwischen Lenkungszweck und Aufkommensverwendung bestehen.

²⁵¹ K.H. Friauf, Zur Zulässigkeit von außensteuerlichen Sonderabgaben, in: Der Bürger als Objekt der staatlichen Finanzpolitik, FS für Willy Haubrichs zum 65. Geburtstag, 2. Aufl., 1977, S. 119; D. Birk, Steuerrecht, 1999, S. 35; BVerfGE 92, 91 (120).

²⁵² K.H. Friauf, a.a.O., S. 118; K. Tipke/J. Lang, Steuerrecht, 16. Aufl., 1998, § 3 Rz. 23; BVerfGE 92, 91 (120).

²⁵³ Vgl. R. Mußnug, Die zweckgebundene öffentliche Abgaben, in: FS für E. Forsthoff, 1972, S. 288 ff.; K.H. Friauf, Öffentliche Sonderlasten und Gleichheit der Steuerbürger, in: FS für Hermann Jahrreiß zum 80. Geburtstag, 1974, S. 53; D. Gosch, Juristische Beurteilung von Öko-Steuern, StuW 1990, S. 208; D. Birk, Steuerrecht, 2. Aufl. 1999, § 2 Rdnr. 114; N. Hartmann, Umweltabgaben und Finanzverfassung – Schwerpunkt Sonderabgaben, in: W. Jakob/O. Zugmaier (Hrsg.), Rechtliche Probleme von Umweltabgaben, 1996, S. 131; BVerfGE 82, 159 (180).

²⁵⁴ Vgl. F.R. Balmes, a.a.O., S. 82; BVerfGE 55, 274 (308); BVerfGE 55, 274.

²⁵⁵ BVerfGE 57, 139 (167); 67, 256 (277 ff.).

Im Hinblick auf das Verursacherprinzip erscheint die Lenkungsabgabe zunächst ideal zur Verwirklichung des Klimaschutzes²⁵⁶. Und CO₂-Sonderabgaben haben gegenüber CO₂-Steuern einige Vorteile, weil nämlich eine bessere Kombination mit klimaschutzbezogenen Ordnungsrechten zu erwarten ist, da die CO₂-Sonderabgabenkompetenz der klimaschutzbezogenen Sachkompetenz folgt. Die Ansiedlung von CO₂-Abgaben im Umweltministerium kann den willkürlichen Einsatz der CO₂-Abgaben zu Finanzierungszwecken vermeiden. Auch könnte das Steuerrecht weitgehend von umweltpolitischen Lenkungsnormen freigehalten werden²⁵⁷. Weiterhin können Sonderabgaben leichter erhoben werden als Steuer. Bei Sonderabgaben beruft sich der Gesetzgeber nicht auf eine Finanz-, sondern auf eine Sachkompetenz, die sich nicht aus Art. 105 f. GG, sondern aus Art. 70 ff. GG ergibt. Somit können die Länder und Gemeinden eine Sonderabgabe erlassen. Dies bedeutet, dass Sonderabgaben im Vergleich zu Steuern leichter einzuführen sind und besonders für die Bundesländer eine attraktive Finanzierungsquelle darstellen, weil ihre Erhebung aufgrund der Sachkompetenz den Ländern relativ einfach möglich ist²⁵⁸.

Dennoch ist die CO₂-Sonderabgabe aus verfassungsrechtlicher Sicht kritisch zu beurteilen²⁵⁹. Sonderabgaben führen zu einer unsichtbaren Erhöhung der Abgabenlast²⁶⁰, da die tatsächliche Abgabenlast des Bürgers verschleiert würde, wenn dieser statt durch Steuern durch verschiedene Sonderabgaben belastet würde²⁶¹. Der Ertrag der Sonderabgaben wird zumeist in einem gruppennützigen Sonderfond verwaltet. Die Sonderabgaben sind folglich der parlamentarischen Kontrolle nicht unterworfen²⁶². Die dadurch entstehenden „Schattenhaushalte“ sind aus ordnungs- und finanzpolitischer Sicht höchst bedenklich²⁶³. Sie werden nicht von den Steuerverteilungsregelungen der Art. 105, 106 GG

²⁵⁶ Vgl. W. Köck, Die Sonderabgabe als Instrument des Umweltschutzes. Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Abgabenrechts, Diss. Bremen, 1991, S. 14.

²⁵⁷ J. Hey, Rechtliche Zulässigkeit von Umweltabgaben unter dem Vorbehalt ihrer ökologischen und ökonomischen Wirksamkeit, *StuW* 1998, S. 37.

²⁵⁸ N. Hartmann, a.a.O., S. 138.

²⁵⁹ Vgl. L. Schemmel, Quasi-Steuern, in: Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V. (Hrsg.), *Gegen den Wildwuchs steuerähnlicher Sonderabgaben*, Heft 46 (1980), S. 39 ff.

²⁶⁰ F. Rottländer, *Haushaltspolitische Bedeutung und Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben*, Diss. Köln, 1988, S. 50 f., 84 f.; J. Lang, *Der Einbau umweltpolitischer Belange in das Steuerrecht*, *UTR* 16 (1992), S. 64.

²⁶¹ B. Hansjürgens, a.a.O., S. 201; N. Hartmann, a.a.O., S. 139.

²⁶² Vgl. H. Werner/E. Zacharias, *Die Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben als Finanzierungs-, Ausgleichs- und Lenkungsabgaben*, *DB* 1984, S. 1283 ff.

²⁶³ J. Hey, a.a.O., S. 37; vgl. S. Franke, *Umweltabgaben und Finanzverfassung*, *StuW* 1994, S. 34 f.; N. Steiner, *Umweltabgaben im Spannungsfeld von Politik, Wissenschaft und Verfassungsrecht*, *StVj* 1992, S. 211.

erfasst. Dadurch durchbrächen sie den Verfassungsgrundsatz von der Vollständigkeit des Haushaltsplans, indem sie die Mittelverwendung der parlamentarischen Kontrolle entzögen²⁶⁴, und begünstigten damit die Mittelverschwendung. Ferner würde die Gesetzgebungs- und Verteilungsordnung der Finanzverfassung durch eine verstärkte Einführung von Sonderabgaben als „Ersatzsteuern“ ausgehöhlt, da Sonderabgaben nicht der Finanzverfassung unterliegen, jedoch in ihrer Wirkung häufig den Steuern gleichzusetzen sind²⁶⁵. Durch vermehrte Sonderabgaben wäre die finanzverfassungsrechtlichen Verteilungsmechanismen²⁶⁶ bezüglich der Bundes- und Länderfinanzen gefährdet, da die Länder mit Hilfe von Sonderabgaben selbst in vermehrtem Umfang Abgaben erheben könnten²⁶⁷.

Trotz einiger Vorteile ist eine parafiskalische Sonderabgabe in ordnungs- und finanzpolitischer Sicht verfassungsrechtlich bedenklich und in Übereinstimmung mit dem Verfassungsgericht aus den obengenannten Gründen als „seltene Ausnahme“ angesehen²⁶⁸.

2. Ökologische Effektivität der abgabenrechtlichen Instrumente

a) Umweltökonomische Grundlagen

(a) Ausgangslage und grundlegende Konzepte

Zur Produktion und Konsum werden Umweltgüter in vielfältiger Weise ge- und verbraucht. Die Umwelt bietet zum einen Güter, die direkt in den Produktionsprozess eingehen wie z.B. Bodenschätze, Hölzer, Fische und zum anderen stellt sie Flächen zur Verfügung, die weiter genutzt werden (für die Landwirtschaft, als Industrie-, Wohn- und Erholungsgebiete sowie für Transportzwecke)²⁶⁹. Der Ge- und Verbrauch von Umweltgütern ist für den Menschen unvermeidbar. Nach dem industriellen Wachstum und starken Bevölkerungswachstum hat sich die freie Nutzung von Umweltgütern anders als früher zu-

²⁶⁴ Vgl. R. Kreile, Die Steuergesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland aus der Sicht des Parlamentariers, *StuW* 1977, S. 3; P. Flockermann, Stellenwert des Umweltschutzes im Rahmen der Steuerpolitik, *DStJG* Bd. 15 (1933), S. 81.

²⁶⁵ N. Hartmann, a.a.O., S. 139.

²⁶⁶ K.H. Friauf, Zur Zulässigkeit von außensteuerlichen Sonderabgaben, in: *Der Bürger als Objekt der staatlichen Finanzpolitik*, FS für Willy Haubrichs zum 65. Geburtstag, 2. Aufl. 1977, S. 103.

²⁶⁷ Vgl. F.R. Balmes, a.a.O., S. 135; N. Hartmann, a.a.O., S. 139.

²⁶⁸ *BVerfG* v. 10. 12. 1980.

²⁶⁹ Siehe S. Franke, Ökologische und politische Beurteilung von Öko-Steuern, *StuW* 1990, S. 217.

nehmend als problematisch erwiesen. Unter den Bedingungen einer großen und noch weiter wachsenden Weltbevölkerung, die nur unter Einsatz einer hoch entwickelten Technologie unter hinreichend menschenwürdigen Umständen leben kann, wird die Nachfrage nach Umweltgütern immer größer werden.

Da eine Beseitigung der Knappheit unmöglich ist, ist eine effiziente Allokation das beste, was wir in einer Knappheitssituation erreichen können²⁷⁰. Die effiziente Allokation von knappen Ressourcen kann in marktwirtschaftlichen Systemen durch Preise ermöglicht werden, die einerseits dem Anbieter signalisieren, ob und in welchem Umfang bestimmte Güter gewünscht werden und sein Verhalten sanktionieren, andererseits dem Nachfrager anzeigen, auf welche Güterkombinationen er unter Berücksichtigung von Opportunitätskosten sein Präferenzen richten sollte. Diese Informations- und Lenkungsfunktion von Preisen sind die Grundlage für den effizienten Einsatz knapper Ressourcen in marktwirtschaftlichen Systemen²⁷¹. Solange Preise ihre Funktion als Knappheitssignale erfüllen, werden Ressourcen dorthin gelenkt, wo sie die größte Produktivität entfalten und Güter dort konsumiert, wo sie den größten Nutzen bringen²⁷².

Umweltschäden entstehen aus ökonomischer Sicht durch den Umstand, dass die Umwelt in vielfacher Weise als freies Gut behandelt wird, obwohl sie längst schon zu einem knappen Gut geworden ist. Die Produzenten und/oder die Konsumenten der Umwelt bezahlen dafür keinen Preis. Die Kosten der Umweltnutzung werden von der Allgemeinheit getragen, in erster Linie aber den zukünftigen Generationen aufgebürdet. Aufgrund dieser möglichst „kostenlosen“ Inanspruchnahme der Umwelt durch Produzenten und Konsumenten treten allerdings bei anderen Wirtschaftseinheiten in der Volkswirtschaft Nachteile auf. Knappheitsfolgen werden beim Verbrauch von Umweltgütern nicht berücksichtigt. Eine Übernutzung von Umweltressourcen und Ineffizienz ihrer Nutzung sind die Folge²⁷³.

All dies drückt sich in der Existenz externer Effekte aus. Das sind „direkte“, d. h. nicht über Preismechanismen des Marktes transmittierte Wirkungen, die Aktivität des Wirtschaftssubjekts auf mindestens eine andere derart ausübt, dass private und soziale Kos-

²⁷⁰ Vgl. J. Weimann, Umweltökonomik, 2. Aufl. 1991, S. 16; vgl. E. Bergmann/S. Werry, Die Wasserentnahmeabgabe, Berichte des Bundesumweltamtes 5/89, 1989, S. 14 ff.

²⁷¹ Vgl. B. Hansjürgens, a.a.O., S. 23 f.

²⁷² J. Weimann, a.a.O., S. 19.

²⁷³ B. Hansjürgens, a.a.O., S. 17 f.; J. Weimann, a.a.O., S. 24.

ten der „verursachenden“ Aktivität nicht zur Deckung kommen²⁷⁴. Sie betreffen gewissermaßen am Preissystem vorbei den direkten Nutzen, und können deshalb durch den Preismechanismus auch nicht koordiniert werden. „Extern“ bezieht sich hierbei nicht auf den einzelnen Produzenten oder Konsumenten, außerhalb dessen Einfluss der Effekt liegt, sondern auf das Preissystem, das auf bestimmte Effekte nicht reagiert²⁷⁵. Als Folge stellen sich Preisverzerrungen (und damit Fehlallokationen) ein. Umweltschädigende Güter können im Vergleich zu umweltfreundlicheren Produkten bevorzugt werden, weil ihre externen Kosten nicht in ihre Preise einkalkuliert wurden. Zudem kann die Nutzung der Umweltmedien sich durch die externen Kosten verteuern, wie am Beispiel ‚Wasser‘ deutlich wird, welches man aufbereiten muss, um es als Trinkwasser verwenden zu können²⁷⁶. Die Verursacher volkswirtschaftlicher Kosten haben zumindest keinen unmittelbaren Anreiz, die Kosten zu internalisieren. Daher werden in der Regel korrigierende staatliche Eingriffe gefordert²⁷⁷.

(b) Lösungsansatz des Externalitätenproblems in der Umweltökonomie

Abgabenrechtliche Instrumente sollen der Internalisierung dieser bislang externalisierten Kosten dienen, indem sie zu einer Verteuerung der Produkte und damit zu einer umwelt- und marktgerechten Preisbildung führen. Im wesentlichen können zwei unterschiedliche Internalisierungsmodelle aufgeführt werden, die sog. Pigou-Steuer und das Standard-Preis-Modell von W. Baumol und W. Oates.

(1) Die Pigou-Lösung

Der theoretische Hintergrund, mit dem das Instrument der Umweltabgabe begründet wird, geht auf die Arbeiten von Pigou zurück. Pigou hat bereits in seinem Werk ‚The Economic of Welfare‘ festgestellt²⁷⁸, dass die wirtschaftlichen Handlungen der Wirtschaftssubjekte in einem unkorrigierten Marktsystem lediglich nur private Kosten berücksichtigen, soziale Kosten und Erträge dagegen unberücksichtigt lassen. Dies stelle eine wichtige

²⁷⁴ Vgl. W.P. Heller/D.A. Starrett, On the Nature of Externalities, in: St. A. Y. Lin (Hrsg.), Theory and Measurement of Economic Externalities, New York (Academic Press), 1976, S. 9-22; B. Hansjürgens, a.a.O., S. 24; S. Franke, a.a.O., S. 218; J. Weimann, a.a.O., S. 18 ff.; R. Windisch, Das Anreizproblem bei marktlicher Koordinierung, in: L. Wegehenkel (Hrsg.), Marktwirtschaft und Umwelt, 1981, S. 111.

²⁷⁵ J. Weimann, a.a.O., S. 16; vgl. S. Franke, a.a.O., S. 218.

²⁷⁶ I. Paul, Umweltpolitik, in: R. Neubäumer/B. Hewel (Hrsg.), Volkswirtschaftslehre – Grundlage der Volkswirtschaftstheorie und Volkswirtschaftspolitik, 1994, S. 565.

²⁷⁷ Siehe. P. Kirchhof, Verfassungsrechtliche Grenzen von Umweltabgaben, in: Umweltschutz im Abgaben- und Steuerrecht, DStJG Bd. 15 (1993), S. 4.

²⁷⁸ 1. Aufl., 1920.

Ursache für die mangelnde Optimalität des Marktergebnisses dar. Um Kosten richtig anzulasten schlug Pigou vor, der Staat müsse in Form geeigneter Instrumente dafür Sorge tragen, dass den Akteuren eine Steuer in Höhe des Differenzbetrages zwischen privaten und sozialen Kosten auferlegt wird, um so die externen Kosten zu internen Kosten zu machen²⁷⁹. Wie oben aufgeführt, führt eine als freies Gut angesehene Umwelt zu Fehlallokationen. Daher werden die Wirtschaftssubjekte wegen Preisverzerrungen und Fehlallokationen der Umweltressourcen nicht mit den vollen Grenzkosten ihrer ökologischen und ökonomischen Aktivitäten konfrontiert. Aufgabe der Pigou-Steuer ist es, diesen Zustand zu korrigieren²⁸⁰. Der aufzuerlegende Steuersatz entsteht dabei aus der Differenz der volkswirtschaftlichen und der privatwirtschaftlichen Grenzkosten, die sich in der Situation pareto-optimaler Internalisierung der externen Effekte ergeben²⁸¹. Durch die Pigou-Steuer werden die Wirtschaftssubjekte gezwungen, mit Umweltkosten bei der wirtschaftlichen Tätigkeit zu rechnen und die Nachfrage nach Umweltressourcen einzuschränken^{282, 283}.

Ein Ansatz der Kosteninternalisierung und Besteuerungsidee auf der Grundlage individueller Preisbildungen (A. C. Pigou) ist jedoch aufgrund verschiedener Umstände kaum realisierbar:

Pigou nimmt zwar die Zurechnung externer Effekte auf die Verursacher vor, lässt aber offen, wer als Verursacher gelten soll und die Kosten zu tragen hat²⁸⁴. Um die richtigen Verursacher und Kosten der Umweltschäden festzustellen, ist zunächst eine Quantifizierung der gesamten Umweltschäden und Zurechnung des Schadensbeitrags des einzelnen Verursachers erforderlich²⁸⁵. Aber diese Anforderungen sind unverwirklichbar, weil zum einen die Verursacher der volkswirtschaftlichen Kosten wegen der Kumulativwirkungen

²⁷⁹ Vgl. A. Endres, Die Pigou-Steuer, WIST, Heft 8/86, S. 497; B. Hansjürgens, a.a.O., S. 27; E.J. Mishan, Die Nachkriegsliteratur über Externe Effekte: Versuch einer Deutung, in: H. Möller/R. Osterkamp/W. Schneider (Hrsg.), Umweltökonomik-Beiträge zur Theorie und Politik, 1982, S. 151.

²⁸⁰ H. Bonus, Steuern als Instrumente des Umweltschutzes – Weitere Bemerkungen zu Richard Zwintz, ZGesStw, Bd. 131, 1975, S. 540 – 549; B. Hansjürgens, a.a.O., S. 27.

²⁸¹ Vgl. A. Endres, Die Pigou-Steuer, WIST, Heft 8/86, S. 408.

²⁸² B. Hansjürgens, a.a.O., S. 27; M. Kemper, Das Umweltproblem in der Marktwirtschaft – Wirtschaftstheoretische Grundlagen und vergleichende Analyse umweltpolitischer Instrumente in der Luftreinhalte- und Gewässerschutzpolitik, 1989, S. 29 f.

²⁸³ „It is, however, possible for the state, if it so chooses, to remove the divergence in any field by extraordinary ‘couragement’ or ‘extraordinary restraints’ upon investments in that field. The most obvious forms which these encouragements and restraints may assume are, of course, those of bounties and taxes.“ in: A. C. Pigou, a.a.O., S. 192.

²⁸⁴ Vgl. F.R. Balmes, a.a.O., S. 9.

²⁸⁵ B. Hansjürgens, a.a.O., S. 31.

der Umweltschäden nicht eindeutig und permanent bestimmt werden können und zum anderen die einzelnen Verursachungsbeiträge nicht kostenmäßig exakt bestimmt werden können, da die Berechnung der sozialen Kosten für jede wirtschaftliche Tätigkeit sehr aufwendig und schwierig ist²⁸⁶. „Da das Erfordernis in der Praxis nicht zu erfüllen ist, kann der Pigousche Vorschlag zwar als Richtschnur für eine auszugestaltende Steuer dienen, aber nicht zur Ausgestaltung selbst herangezogen werden.“²⁸⁷

Ein weiterer Nachteil ist, dass die Umweltbelastungen beim Pigou-Ansatz bis zu einem gewissen Grad hingenommen werden müssen: Der Pigou-Ansatz hat keine 100%ige Reinigung (Nullemission) zum Ziel, sondern Vermeidungsmaßnahmen sollen nur bis zum Optimalpunkt ergriffen werden, da die Festlegung von Umweltzielen beim Pigou-Ansatz nach den im Optimalpunkt vorliegenden Grenzkosten und Grenzschäden erfolgt²⁸⁸. Daher wären die weitergehenden Umweltschutzmaßnahmen wegen der steigenden Grenzkosten unwirtschaftlich²⁸⁹.

(2) Das Standard-Preis-Modell von Baumol und Oates

Um die Unzugänglichkeit bei der Pigou-Steuer zu vermeiden, wird ein bestimmter Umweltstandard, der mittels Erhebung einer Abgabe dann auch erreicht werden soll, im Standard-Preis-Modell (W. Baumol/W. Oates) festgelegt²⁹⁰. Dieser Umweltstandard wird unter Berücksichtigung der vorhandenen Informationen pragmatisch festgesetzt und auf politischem Wege bestimmt. Emissionen sind nämlich so weit zu besteuern, bis ein durch die politische Entscheidung angestrebtes Niveau erreicht ist²⁹¹.

Der Abgabesatz wird in einer den Grenzvermeidungskosten entsprechenden Höhe festgelegt. Die Wirtschaftssubjekte können sich nach den individuellen Vermeidungskosten-

²⁸⁶ D. Dickertmann, Erscheinungsformen und Wirkungen von Umweltabgaben aus ökonomischer Sicht, DStJG 15 (1993), S. 37 f.; vgl. D. Cansier, Arthur Cecil Pigou (1877-1959), in: J. Starbatty (Hrsg.) Klassiker des ökonomischen Denkens, 1988, S. 243; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1978, a.a.O., S. 541 ff.; E. Rehbinder, Umwelt (VDI), S. 23 ff.; K.H. Friauf, Kommunalabgaben zur Abwälzung von Folgekosten des Wohnungsbaus, DVBl. 1978, S. 522; M. Klopfer, Umweltschutz durch Abgaben, DÖV 1975, S. 594.

²⁸⁷ H. Siebert, Analyse der Instrumente der Umweltpolitik, 1976, S. 22.

²⁸⁸ B. Hansjürgens, Umweltabgaben im Steuersystem – zu den Möglichkeiten einer Einführung von Umweltabgaben in das Steuer- und Abgabensystem der Bundesrepublik Deutschland, 1992, S. 29 f.

²⁸⁹ B. Hansjürgens, a.a.O., S. 30.

²⁹⁰ W. Baumol/W. Oates, The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment, in: Swedish Journal of Economics, Vol. 73, No. 1, 1971, S. 42 ff. Die deutsche Übersetzung H. Möller/R. Osterkamp/W. Schneider (Hrsg.), Die Verwendung von Standards und Preisen zum Schutz der Umwelt, in: Umweltökonomik. Beiträge zur Theorie und Politik, Königstein/Ts. 1982, S. 254 ff. Die grundlegende Ausgestaltung dieses Ansatzes ist neuerlich dargelegt in W. Baumol/W. Oates, The Theory of Environmental Policy, 2. Aufl., New York 1988, S. 159 ff.

²⁹¹ Vgl. M. Kemper, a.a.O., S. 35; B. Hansjürgens, a.a.O., S. 31; F.R. Balmes, a.a.O., S. 10.

kalkülen an den vorgegebenen Standard anpassen. Mit anderen Worten, die Emittenten werden ihre Schadstoffausstöße so weit verringern, bis die Vermeidungskosten dem Steuersatz entsprechen, da sie auf diese Weise ihre Produktionskosten minimieren können. Bei diesem Prozess müssen Schattenpreise für jeden Schadstoff gefunden werden. Sie sollen hoch genug sein, damit sie dem umweltpolitischen Ziel dienen²⁹². Um den richtigen Steuersatz auszusuchen, ist daher ein wiederholendes Handlungsverfahren in Form eines „trial and error“ erforderlich²⁹³.

Im Vergleich zur Pigou-Lösung ist der wesentliche Unterschied zwischen beiden Ansätzen, dass beim Standard-Preis-Ansatz Emissionen gemäß einer politischen Zielvorstellung mengenmäßig begrenzt werden sollen, ohne dass Schadensäquivalente angelastet werden, während beim Pigou-Ansatz die Abgabenhöhe unter Optimalitätsanforderungen festzulegen sind und die Abgabe als Internalisierungsinstrument dient. Dadurch wird die Internalisierungsidee von Pigou durch eine Demeritorisierungsidee ersetzt, und die Umweltabgabe wird zur Lenkungsabgabe²⁹⁴.

Beim Standard-Preis-Ansatz braucht man, wie oben genannt, keine Schadensabschätzung, die sich als erhebliche Schwierigkeit beim Pigou-Ansatz darstellt, anzustreben²⁹⁵. Ähnlich wie der Pigou-Lösung stehen auch der praktischen Anwendung des Standard-Preis-Ansatzes einige gravierende Probleme entgegen:

Die Unternehmen reduzieren Umweltbelastungen nur dort, wo dies mit den geringsten Kosten möglich ist. Damit bleiben die ökologisch dringendsten Umweltverschmutzungen unbeachtet, da sich das Interesse der Unternehmer nicht auf dem Umweltschutz sondern auf Gewinnoptimierung fokussiert und dementsprechend nach den individuellen Vermeidungskostenkalkülen handeln²⁹⁶.

Der Umweltstandard wird durch politische Entscheidung festgestellt. Dabei müssen die Politiker mit den erforderlichen Informationen richtig umgehen, um einen entsprechen-

²⁹² B. Hansjürgens, a.a.O., S. 32; G.H.-K. Bauer, Die Steuer als Instrument im Umweltschutz, Diss. Augsburg 1994, S. 156; M. Kemper, a.a.O., S. 40; vgl. H. Bonus, Preis- und Mengenlösungen in der Umweltpolitik, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaften, Bd. 41, 1990, S. 347.

²⁹³ B. Hansjürgens, a.a.O., S. 32; F.R. Balmes, a.a.O., S. 10; vgl. G.H.-K. Bauer, a.a.O., S. 156.

²⁹⁴ Vgl. D. Ewringmann, Zum Wirkungspotential und zur Wirkungsweise von Umweltabgaben, in: G. Schneider/R.-U. Sprenger (Hrsg.), Mehr Umweltschutz für weniger Geld – Einsatzmöglichkeiten und Erfolgchancen ökonomischer Anreizsystem in der Umweltpolitik, Ifo-Studien zur Umweltökonomie, Bd. 4, 1984, S. 253; F.R. Balmes, a.a.O., 1997, S. 10; B. Hansjürgens, a.a.O., S. 31.

²⁹⁵ B. Hansjürgens, a.a.O., S. 32.

²⁹⁶ G.H.-K. Bauer, a.a.O., S. 156.

den Steuersatz festzusetzen, was jedoch die Bedenken aufwirft, ob ein Politiker mit der Fülle von Fakten in Ermangelung an Fachkenntnissen überhaupt in der Lage ist, diese korrekt anzuwerten²⁹⁷.

Zudem ist der behördliche Verwaltungsaufwand beim Standard-Preis-Ansatz unerträglich groß, da die Vermeidungskosten praktisch jeder Schadstoffquelle sowie deren Einfluss auf die Umwelt bekannt sein müssten²⁹⁸. Da die Behörde nicht fähig ist, die Grenzvermeidungskosten jedes einzelnen Emittenten exakt festzustellen, ist eine korrekte Realisierung der zuvor fixierten Umweltqualität allenfalls rein zufällig und daher unwahrscheinlich. Dieses Problem soll durch ein sukzessives Handlungsverfahren in Form eines „trial and error“ gelöst werden²⁹⁹.

Sowohl der Pigou-Ansatz als auch der Standard-Preis-Ansatz sind damit als eine zutreffende Maßnahmeidee für Umweltpolitik nur begrenzt geeignet. Dennoch sollte auf eine ökonomische Umweltpolitik, die durch Umweltabgabe ausgestaltet wird, nicht verzichtet werden. Es gäbe eine handhabbare und operative Vorgehensweise für die Umweltpolitik, wenn wir die reinen ökonomisch-theoretischen Konzeption beider Ansätze nicht in vollem Umfang durchsetzen. Die bestimmten Gestaltungskriterien müssen für den Einsatz der umweltpolitischen Instrumente durch diese Vorgehensweise festgelegt und überprüft werden, bis die einzelnen Instrumente mit diesen Kriterien übereinstimmen³⁰⁰. Insoweit ist das abgabenrechtliche Instrument noch vorteilhafter als andere umweltpolitische Instrumente.

b) Wirkungsweise und Ausgestaltung von lenkenden Umweltabgaben aus ökonomischer Sicht

(a) Erscheinungsformen der Umweltabgaben

Aus ökonomischer Sicht teilt D. Dickertmann³⁰¹ Umweltabgaben nach ihrer Lenkungswirkung in vier verschiedene Kategorien ein.

²⁹⁷ Die notwendigen Informationen werden auf andere Weise ermittelt. Vgl. J. Weimann, a.a.O., S. 39 ff.; U. Hampicke u.a., Kosten und Wertschätzung des Arten- und Biotopschutzes, Bericht des Umweltbundesamtes 3/91, 1991; B. Hansjürgens, a.a.O., S. 32 f.

²⁹⁸ G.H.-K. Bauer, a.a.O., S. 156.

²⁹⁹ Vgl. W. Baumol/W. Oates, The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment, in: SWEDISH JOURNAL OF ECONOMICS, 1971, S. 43; A. Endres, Die pareto-optimale Internalisierung externer Effekte, 1976, S. 168; M. Kemper, a.a.O., 1989, S. 40.

³⁰⁰ B. Hansjürgens, a.a.O., S. 33.

³⁰¹ D. Dickertmann, a.a.O., S. 42 ff.

- **Inputabgaben** geht es darum, die Verwendung bestimmter Grundstoffe wie z.B. Chlor, Cadmium usw. zu belasten. Ziel der Inputabgaben ist somit die Erzwungung Anpassungsmaßnahmen der Unternehmen. Wenn man durch eine auf einen Inputstoff gelegte Umweltabgabe auf eine Verteuerung abzielt, so ist der umweltpolitische Lenkungserfolg primär von den Überwälzungsstrategien und -erfolgen sowie von den Elastizitäten und den damit zusammenhängenden Markt- und Preiswirkungen abhängig. Damit ist eine sofortige Auswirkung schwerlich zu erwarten, da die Änderung des Angebots- bzw. Nachfrageverhaltens zur Vermeidung der Zahllast Zeit benötigt³⁰². (Beispiel: CO₂-Abgabe)
- **Verfahrensabgaben (Technologieabgaben)** zielen auf eine Belastung bestimmter Prozesse der Gütererzeugung bzw. Güterverarbeitung ab, also auf verbesserte oder neue Produktionstechniken. Verfahrensabgaben sind im Hinblick auf Anknüpfungspunkte einer praktischen Besteuerung in vielen Fällen nicht zweckmäßig, weil sie die Schwierigkeit enthalten, eine richtige Bemessungsgrundlage zu formulieren. Somit brauchen die Verfahrensabgaben einen nachweisbaren und direkten Zusammenhang zwischen den Verfahren und Umweltschäden³⁰³. (Beispiel: Erhöhung der Kfz-Steuer für Fahrzeuge ohne Katalysator)
- **Rohemissions- bzw. Emissionsabgaben** geht es darum, die bei der Produktion und/oder beim Konsum entstehenden Schadstoffemissionen in Luft, Wasser und Boden sowie die entstehenden Abfallstoffe zu belasten. Dadurch können eine Verminderung der Schadstoffmenge und alternative Verfahrenstechniken gefördert werden. Dies setzt vor allem eine entsprechende Messtechnik voraus und braucht einen vergleichsweise hohen Kontrollaufwand. Deswegen versucht man auch in der Umweltpolitik, durch Ersatz-Bemessungsgrundlagen die naturwissenschaftlichen oder messtechnischen Probleme zu beseitigen, falls die Anknüpfungspunkte der Besteuerung im Unternehmenssektor liegen. Dennoch bleibt die Problematik, falls Umweltschäden durch Aktivitäten im Bereich der privaten Haushalte auftreten³⁰⁴. Trotzdem sind diese Abgaben in der umweltpolitischen Diskussion immer von großer Bedeutung. Denn sie legen

³⁰² Vgl. B. Hansjürgens, a.a.O., S. 60; D. Dickertmann, a.a.O., S. 42 f.

³⁰³ B. Hansjürgens, a.a.O., S. 60.

³⁰⁴ D. Dickertmann, a.a.O., S. 42; B. Hansjürgens, a.a.O., S. 61.

direkt den Schadstoffausstoß auf und können somit den betroffenen Unternehmen unabhängig von Markt- und Preiseffekten Anpassungsreaktionen ermöglichen³⁰⁵. (Beispiel: Abwasserabgabe)

- **Outputabgaben** geht es darum, bestimmte Fertigprodukte zu verteuern. Dadurch sollen umweltgefährdende Produkte durch weniger umweltschädigende sowie preislich günstigere Güter ersetzt werden. Die Lenkungswirkungen dieser Abgaben sind wie Inputabgaben von den Überwälzungsstrategien und der Preiselastizität und den damit zusammenhängenden Markt- und Preiswirkungen abhängig. (Beispiel: Batterieabgabe)

Die Wahl dieser Abgabearten nach dem jeweils vorgegebenen umweltpolitischen Ziel hängt vom jeweiligen Einzelfall ab. Hinsichtlich der Klimaschutzpolitik kommen vor allem zwei Parameter als Anknüpfungspunkte der CO₂-Abgabe in Frage: Inputabgaben oder Rohemissions- bzw. Emissionsabgaben. Eine unmittelbare Abgabebemessung anhand der Menge der CO₂-Emissionen hat zwar den Vorteil, dass sie den betroffenen Unternehmen unabhängig von Markt- und Preiseffekten Anpassungsreaktionen ermöglicht und dementsprechend treffsicher ist. Es entsteht jedoch ein gravierendes Problem durch den notwendigen Messaufwand, der durch die Vorteile einer Emissionsabgabe nicht kompensiert wird. Demgegenüber besitzt die CO₂-Inputabgabe, die wegen linearer unmittelbarer Abhängigkeit der CO₂-Emissionen vom Umfang des Einsatzes der fossilen Energieträger die Belastung des Ausstoßes von CO₂ ermöglicht³⁰⁶, entscheidende Überlegenheit, dass sie keine unnötigen Investitionen im Bereich der Messtechnik verlangt³⁰⁷. Bei der CO₂-Inputabgabe ist der Kreis der CO₂-Inputabgabepflichtigen ferner durch die mögliche ihre Erhebung auf der Stufe der Primärenergieverarbeitung überschaubar und folglich ist sie noch praktikabler als Rohemissions- bzw. Emissionsabgabe³⁰⁸.

(b) Wirkungsweise der Umweltabgaben

Die Umweltabgaben bezwecken, ein umweltschädliches Verhalten der Umweltverbraucher durch Internalisierung der externen Kosten bzw. die Demeritorisierung mittels Umweltabgaben zu verteuern und die Wirtschaftssubjekte zu motivieren, ihre Allokations-

³⁰⁵ Vgl. D. Ewringmann, Öko-Steuern oder Umweltabgaben?, Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 1. Jg., Heft 4 (1988), S. 324; B. Hansjürgens, a.a.O., S. 60.

³⁰⁶ M. Kloepfer/R. Thull, Rechtsprobleme einer CO₂-Abgabe, DVBl. 1992, S. 197.

³⁰⁷ U. Klocke, a.a.O., S. 64.

³⁰⁸ U. Klocke, a.a.O., S. 64.

entscheidungen zu überdenken und damit eventuell umweltschonendere Alternativen zu ergreifen³⁰⁹. In diesem Prozess steuern die Umweltabgaben das Verhalten der Wirtschaftsakteure in einer Marktwirtschaft durch die Preise. Durch die Erhebung der Umweltabgaben wird die Knappheit eines Gutes signalisiert. Damit kann oft eine Umweltabgabe schon in der Ankündigungsphase zu nennenswerten Anpassungsreaktionen führen, wodurch den Umweltabgaben eine gewisse Lenkungsfunction durch die unterschiedliche Preishöhe immanent ist (Lenkungs- und Signalfunktion)³¹⁰.

Die Auswirkungen der Umweltabgabe hängen entscheidend davon ab, ob es für umweltschädigende Wirtschaftssubjekte kostengünstiger ist, sich dem Lenkungsziel der Abgabe die Umweltschutzmaßnahmen durchzuführen oder die Abgabe zu zahlen. Wenn die betroffenen Wirtschaftssubjekte die Abgabe entrichten, dann ist der Lenkungszweck verfehlt, d.h. eine Verbesserung der Umweltqualität lässt sich kaum erwarten³¹¹. Bei diesem Fall liegt lediglich die Finanzierungsfunktion vor.

B. Hansjürgens hat die Anpassungsreaktionen der privaten Wirtschaftssubjekte in Analogie zur Steuerwirkungslehre³¹² in drei Phasen unterteilt und analysiert³¹³; eine Wahrnehmungsphase, eine Zahlungsphase und eine Inzidenzphase³¹⁴. Die Wirkungsabläufe in den einzelnen Phasen haben diese drei Erscheinungsformen:

(1) Wahrnehmungsphase

In der Wahrnehmungsphase versuchen die betroffenen Wirtschaftsakteure, die Steuerbelastung zu vermeiden, indem sie sich entsprechend den Vorschriften der Umweltabgabe umweltfreundlich verhalten. Diese Ausweichungsreaktion kann wiederum in drei Aspekte eingeteilt werden.

Zum ersten können die Unternehmen für eine sachliche Ausweichung grundsätzlich über alle Möglichkeiten nachdenken. In dieser Phase wird das Produkt oder Produktionsver-

³⁰⁹ S. Wilhelm, Ökosteuern – Ein Bericht über Vorschläge und Absichten der Parteien, BB 1990, S. 46; M. Schreyer, Die Notwendigkeit steuerpolitischer Instrumente zur Erhaltung und Verbesserung der Umwelt, in: H.G. Nutzinger/A. Zahrnt, Öko-Steuern, 1989, S. 34; D. Dickertmann, a.a.O., S. 46; M. Rodi, Umweltsteuern – Das Steuerrecht als Instrument der Umweltpolitik, 1993, S. 68; S. Franke, a.a.O., S. 219 f.; F.R. Balmes, a.a.O., S. 10 f.; B. Hansjürgens, a.a.O., S. 56.

³¹⁰ M. Faber/P. Michaelis, Änderungen der Produktions- und Verbrauchsweise durch Umweltabgaben am Beispiel der Abfallwirtschaft, in: H.G. Nutzinger/A. Zahrnt, Öko-Steuern, 1989, S. 108; F.R. Balmes, a.a.O., S. 11; B. Hansjürgens, a.a.O., S. 57.

³¹¹ F.R. Balmes, a.a.O., S. 10 f.; B. Hansjürgens, a.a.O., S. 56.

³¹² Siehe G. Schmolders/K.-H. Hansmeyer, Allgemeine Steuerlehre, 5. Aufl., 1980, S. 133 ff.

³¹³ B. Hansjürgens, a.a.O., S. 56 – 59.

³¹⁴ Vgl. D. Ewringmann/F. Schafhausen, a.a.O., S. 45 ff.; D. Ewringmann, Zum Wirkungspotential und zur Wirkungsweise von Umweltabgaben, a.a.O., S. 247 ff.

fahren ersetzt und dadurch können Umweltbeeinträchtigungen vermieden oder beseitigt werden³¹⁵. Die Umweltbeeinträchtigungen können in dieser Phase verringert werden, indem die Konsumenten und Unternehmen mit den Einsparmaßnahmen den Verbrauch umweltschädlicher, zu versteuernder Güter und zu versteuernder Energie reduzieren³¹⁶. Zum zweiten kann in einer räumlichen Ausweichung die Belastungsverlagerung an einen anderen Ort nur dann geeignet sein, wenn das Umweltproblem als ein regionales Problem erachtet wird. Zum Schluss wird eine zeitliche Ausweichreaktion unter umweltpolitischen Gesichtspunkten als ungeeignet angesehen, da das umweltschädliche Verhalten nur temporär eingeschränkt oder verlagert wird³¹⁷.

Um durch die Abgabenerhebung die gewünschte Verhaltensweise der Wirtschaftssubjekte abzuleiten, muss die Abgabenbelastung spürbar sein, und es muss Substitutionsmöglichkeiten in technischer Hinsicht geben. Diese Wahrnehmungsphase wäre für die Wirtschaftssubjekte wegen größerer Wahlmöglichkeit viel geeigneter als später auftretenden Anpassungsphasen³¹⁸.

(2) Zahlungsphase

Wenn die Abgabenausweichung in der Wahrnehmungsphase nicht gelingt, dann müssen die Umweltverbraucher die Umweltabgabe zuerst entrichten. Wäre eine Überwälzung auf andere möglich, dann würden die Wirtschaftssubjekte durch Überwälzung auf diese Weise ihre Abgabenlasten verringern. Durch den Mechanismus von Angebot und Nachfrage weichen die Wirtschaftssubjekte folgendermaßen auf umweltschonendere Verhaltensweisen aus: Der Produzent reagiert auf das Nachfrageverhalten des Konsumenten, und produziert die umweltschädliche Sache nur deswegen, weil Nachfrage besteht. Somit ist es richtig, dass die indirekte Umweltsteuer den nachfragenden Konsumenten belastet. Zugleich wird aber auch der Produzent belastet, weil er seine Ware mit relativ höherem Preis wegen der abgewälzten Steuer am Markt anbieten muss³¹⁹. Somit müsste der Produzent eine umweltfreundliche Ware produzieren, um diese konkurrenzfähig zu halten.

³¹⁵ D. Dickertmann, Erscheinungsformen und Wirkungen von Umweltabgaben aus ökonomischer Sicht, DStJG Bd. 15 (1993), S. 47; vgl. H. Siebert, Analyse der Instrumente der Umweltpolitik, 1976, S. 26 ff.; F.R. Balmes, a.a.O., S. 11 f.; B. Hansjürgens, a.a.O., S. 57.

³¹⁶ D. Dickertmann, a.a.O.

³¹⁷ B. Hansjürgens, a.a.O.

³¹⁸ B. Hansjürgens, a.a.O.

³¹⁹ A. A. P. Kirchhof, Verfassungsrechtliche Grenzen von Umweltabgaben, DStJG Bd. 15 (1993), S. 8.

Durch abgabenrechtlichen Einfluss auf Preismechanismen ist eine umweltschützende Wirkung zu erwarten³²⁰.

Um in dieser Phase durch die Zahlungsreaktion der Wirtschaftssubjekte eine umweltschützende Ausweichungsreaktion zu erreichen, braucht man bei den bestehenden Markt- und Preisreaktionen die folgenden zwei Voraussetzungen: Zum einen muss es Konkurrenzunternehmen geben oder Substitutionsmöglichkeiten für die Ware bestehen. Damit können die Konsumenten durch Überwälzung umweltschädigender Waren ausweichen. Zum anderen muss eine hohe Nachfrage- oder Kreuzpreiselastizität vorhanden sein³²¹. Wenn eine geringe Preisänderung eine spürbare Mengenänderung verursacht, so besteht eine hohe Nachfragepreiselastizität. Die Nachfrage eines Gutes kann oft von dem Preis eines anderen Gutes beeinflusst werden: Das Verhältnis des Verbraucherverhaltens in bezug auf die Preise verschiedener Güter kann mit „Kreuzpreiselastizität“ bezeichnet werden. Je größer die Kreuzpreiselastizität ist, desto kräftiger reagiert die Nachfrage der Verbraucher auf eine Preisänderung eines Gutes³²². Werden die Ware mit der niedrigen Preis- oder Kreuzpreiselastizität besteuert, so entsteht keine ökologische Lenkungswirkung sondern nur eine Finanzierungswirkung, die nur eine rückläufige Bewegung der Volkswirtschaft hervorruft, ohne gezielt eine umweltschützende Wirkung zu provozieren.

(3) Inzidenzphase

Wenn die Abgabenausweichung und die Überwälzung einer Zahllast nicht möglich sind, dann ergeben sich für abgabenbelastete Wirtschaftssubjekte nur Einkommensminderungen. In dieser Phase reagieren sie, indem sie ihre wirtschaftlichen Tätigkeiten entweder reduzieren oder verstärken³²³.

Bei der Reduzierung können umweltschützende Effekte ohne den Rückzug der gesamten wirtschaftlichen Tätigkeit erwartet werden, wenn die Abgaben genau auf die umweltschädlichen Gegenstände zielen, und im Markt Wahlmöglichkeiten für die Verbraucher

³²⁰ Vgl. D. Ewingmann/F. Schaufhausen, Abgaben als ökonomischer Hebel in der Umweltpolitik, Berichte des Umweltbundesamtes 8/85, 1985, S: 57.

³²¹ Vgl. D. Dickertmann, a.a.O., S. 50 ff., B. Hansjürgens, Finanzpolitische Anforderungen und Restriktionen für Umweltabgaben, in: W. Benkert/J. Bunde/B. Hansjürgens, Umweltpolitik mit Öko-Steuern?, 1991, S. 87 f.; ders., Umweltabgaben im Steuersystem, 1992, S. 125 ff.; F.R. Balmes, a.a.O., S. 12 f.; kritisch P. Laufs, Ökosteuerung und marktwirtschaftliche Umweltpolitik, ZAU 1985, S. 325 ff.; W. Ritter, Steuerrechtliche Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsstandort Deutschland, BB 1993, S. 299 f.; L. Fischer, Einige Anmerkungen zu Klimaschutzabgaben, IStR 1993, S. 203.

³²² F.R. Balmes, a.a.O., S. 13.

³²³ B. Hansjürgens, a.a.O., S. 59.

bestehen. Denn die Wahlmöglichkeiten für die Verbraucher ermöglichen das Wachstum der unbesteuerten und umweltfreundlichen Branchen. Aber auch bei der Verstärkung der wirtschaftlichen Tätigkeit sind unter bestimmten Bedingungen umweltschützende Effekte zu erwarten: Die Wahlmöglichkeiten für die Konsumenten und die hohe Nachfragepreiselastizität im Markt zwingen die umweltschädlichen Produzenten, ihre Unternehmen entweder aufzugeben oder zumindest auf unbesteuerte Unternehmen auszuweichen. Die Produzenten werden durch den Abgabenzwang und die unternehmerischen Rationalisierungsüberlegungen einsehen, dass eine Verstärkung der wirtschaftlichen Tätigkeit unter solcher Bedingungen nicht gewinnbringend ist³²⁴.

Betrachtet man die dargestellten Lenkungswirkungen, so ist der durch Umweltabgaben induzierte Anreizeffekt in allen Phasen dauerhaft. „Umweltabgaben werden Kostenbestandteil und gehen insoweit – unabhängig von Überwälzungsstrategien und Überwälzungschancen – in die unternehmerischen Rationalisierungs-, Kostenminimierungs- und Prozessgestaltungsüberlegungen ein.“³²⁵ Diese allgemeine Wirkungsweise der Lenkungssteuern gilt prinzipiell auch für die CO₂-Abgabe: CO₂-Abgabe bezweckt auch, umweltschädliches Verhalten, nämlich den CO₂-Ausstoß durch die Internalisierung der externen Kosten bzw. die Demeritorisierung, zu verhindern, und den CO₂-Emittenten zu motivieren, sich durch technische Verbesserung der CO₂ emittierenden Anlagen und Energieeffizienz des Betriebs klimafreundlich zu verhalten. Anders als bei normalen Umweltabgaben gibt es dennoch gewisse Eigentümlichkeiten bei CO₂-Abgaben: Während die normalen Umweltabgaben durch Substitutionsmöglichkeiten der Waren bzw. die hohe Nachfrageelastizität im Markt die umweltfreundlichen Waren bevorzugen und demnach Umweltbeeinträchtigungen beseitigen, fehlt es den CO₂-Abgabepflichtigen normalerweise an Substitutionsmöglichkeiten, die Strom zum Betrieb ersetzen können, da selbst die fossilen Brennstoffe nur eine sehr enge Substitutionsmöglichkeiten bieten, weil die meisten industriellen Produktionsverhalten und Energieerzeugungsarten zum CO₂-Ausstoß beitragen. Folglich müssen entweder die CO₂-Abgabepflichtigen solange es keine revolutionäre technische Verbesserung der Energieeffizienz gibt und keine CO₂-armen Brennstoffe erfunden werden, überhaupt Reduktion von CO₂-Emissionen mittels Reduktion von Produktionsverhalten leisten, um Abgabenlast zu vermeiden, oder die

³²⁴ Andere Ansicht B. Hansjürgens, a.a.O., S. 59; S. Franke, a.a.O., S. 220 f.

³²⁵ D. Ewringmann/F. Schafhausen, a.a.O., S. 57.

Konsumenten müssen die überwältigten teureren Preise der CO₂-haltigen Waren und des Stroms hinnehmen.

C) Vereinbarkeit von CO₂-Abgaben mit den Prinzipien der Umweltpolitik

Die Prinzipien des Umweltschutzes gestalten allgemeine Handlungsprinzipien, spielen als Gestaltungsmaßstäbe für Gesetze, Programme und Einzelmaßnahmen eine Rolle und sollen schließlich die Art und Weise der Verwirklichung von umweltpolitischen Zielen lenken^{326, 327}. Das Vorsorge-, das Verursacher-, das Kooperationsprinzip (Prinzipientrias) haben eine grundlegende Bedeutung für die Umweltschutzpolitik des deutschen Umweltrechts^{328, 329}, während europarechtlich in Art. 6 EGV der Grundsatz einer umweltverträglichen nachhaltigen Entwicklung, in Art. 174 Abs. 2 EGV der Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen vorzubeugen und sie nach Möglichkeit an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie das Verursacherprinzip verankert sind³³⁰.

Bei der Auswahl und Beurteilung eines klimaschutzpolitischen Instrumentes kann die Prinzipientrias als Kriterienmaßstab von großer Bedeutung sein, da die CO₂-Abgaben bevorzugt instrumentell einzusetzen sind, wenn sie in starkem Maße mit dieser Prinzipientrias in Klang stehen. Daher ist es sinnvoll, die CO₂-Abgaben mit der Prinzipientrias im Rahmen einer Einordnung in das umweltbezogene Instrumentarium zu prüfen.

(a) Die CO₂-Abgaben mit dem Vorsorgeprinzip

³²⁶ Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1974, Tz. 22 f., 35; B. Hansjürgens, a.a.O., S. 46.

³²⁷ Unmittelbare Rechtsverbindlichkeit der Umweltschutzprinzipien wurde überwiegend nur dort zugestanden, wo ihre Geltung gesetzlich fixiert ist (wie z.B. die Geltung des Vorsorgeprinzips in § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG). Ansonsten wurde ihnen ein lediglich rechtspolitischer Charakter beigemessen. Auf sie konnten daher weder Handlungspflichten gegenüber dem Staat noch gar staatliche Eingriffe gestützt werden. M. Kloepfer, Umweltrecht, 2. Aufl., 1998, S. 164.

³²⁸ M. Kloepfer, Umweltrecht im geeinten Deutschland, DVBl. 1991, S. 1 ff.; E. Rehbinder, Prinzipien des Umweltrechts in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts: das Vorsorgeprinzip als Beispiel, in: FS für Sendler, 1991, S. 269 ff.; B. Bender/R. Sparwasser/R. Engel, Umweltrecht – Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 2000, S. 29; R. Schmidt, Einführung in das Umweltrecht, 2001, 4 ff.; J. Bunde, Umweltsituation in der Bundesrepublik Deutschland, in: W. Benkert/J. Bunde/B. Hansjürgens, Umweltpolitik mit Ökosteuern?, 1991, S. 23 ff.; W. Kluth, Einführung in das Umweltrecht, Jura 1991, S. 294.

³²⁹ Neben dieser Trias gibt es weitere umweltpolitische Prinzipien, wie das der Eigenverantwortlichkeit, der Gemeinlast, der Nachhaltigkeit und des ökologischen Abwägungsgebots, die entweder Konkretisierungen oder Ausnahmen des Hauptprinzips sind. Näheres bei M. Kloepfer, Umweltrecht, 1998, S. 163 ff.

³³⁰ Vgl. C. Calliess, Art. 174, in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV-Ktr., 2. Aufl. 2002, Rn. 25 ff.; W. Kahl, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, 1993, S. 21 ff.; B. Bender/R. Sparwasser/R. Engel, a.a.O.

Das Vorsorgeprinzip als Primärziel der Umweltschutzpolitik bedeutet, dass Umweltgefahren und -schäden so weit wie möglich vermieden werden, indem sie am besten gar nicht erst entstehen³³¹. Durch das Vorsorgeprinzip kann man eine Umweltschutzpolitik gegen Umweltbeeinträchtigungen unterhalb der Gefahrenschwelle betreiben³³². Dies ist besonders bedeutsam beim Treibhauseffekt, wo durch die CO₂-Emissionen eine exakte Konkretisierung von Ursache-Wirkungsabläufen schwierig einzuschätzen ist³³³. Somit reicht es mit dem Gefährdungspotential aufgrund vermuteter Ursache-Wirkungszusammenhänge aus, die entsprechenden Gegenmaßnahmen zu ergreifen³³⁴.

Um eine erfolgreiche Vorsorgepolitik durchzuführen, muss man sie durch geeignete Instrumente unterstützen. Hier kann man als geeignete Instrumente insbesondere die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), ein verschärftes Haftungsrecht und eine adäquate Abgabepolitik nennen³³⁵. Anders als beim Gefahrenabwehrprinzip³³⁶ kommen beim Vorsorgeprinzip vorzugsweise marktwirtschaftliche Instrumente, nämlich Abgaben, in Frage, weil sie dauerhafte Anreizwirkungen liefern, um den Einsatz von fossiler Brennstoffe und damit den Ausstoß von Emissionen zu verringern³³⁷. Diese Anreizwirkungen können sich bis zum letzten CO₂ entfalten, wenn die CO₂-Abgaben entsprechend ausgestaltet sind³³⁸. Sie wirkt sich auf den Bereich der Restverschmutzungen³³⁹ und dort, wo ordnungsrechtliche Instrumente den CO₂-Ausstoß ohne Sanktionen zulassen³⁴⁰.

(b) CO₂-Abgaben mit dem Verursacherprinzip

³³¹ Vgl. M. Kloepfer, Umweltrecht, a.a.O., S. 166 ff.; F.R. Balmes, a.a.O., S. 18; B. Hansjürgens, a.a.O., S. 48 ff.; D. Kröger/I. Klauß, Umweltrecht, 2001, S. 10; G. Hartkopf/E. Bohne, Umweltpolitik I – Grundlagen, Analysen und Perspektiven, 1983, S. 72 ff.; K. Zimmermann, Vorsorgeprinzip und präventive Umweltpolitik: Abgrenzungsversuche zum Sinn und Unsinn eines politischen Begriffs, in: K. Zimmermann/V. J. Hartje/A. Ryll (Hrsg.), Ökologische Modernisierung der Produktion. Strukturen und Trends, 1990, S. 19 ff.

³³² M. Kloepfer, a.a.O., S. 166 ff.; R. Schmidt, Einführung in das Umweltrecht, 1998, S. 4 f.; H.-J. Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2002, S. 83 f.; B. Hansjürgens, a.a.O., S. 49; F.R. Balmes, a.a.O., S. 19; B. Bender/R. Sparwasser/R. Engel, a.a.O.; J. Bunde, a.a.O., S. 61.

³³³ Siehe unter B. II. 2. a). (b). (2).

³³⁴ Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Waldschäden und Luftverunreinigungen, Sondergutachten, 1983, S. Tz. 410; B. Hansjürgens, a.a.O., S. 49.

³³⁵ J. Bunde, Umweltsituation in der Bundesrepublik Deutschland, in: W. Benkert/J. Bunde/B. Hansjürgens, Umweltpolitik mit Öko-Steuern?, 1990, S.62.

³³⁶ Beim Gefahrenabwehrprinzip aufgrund der Dringlichkeit des Zugriffs vor allem müssen sicher wirkende ordnungsrechtliche Instrumente zum Einsatz gelangen, da selbst der kleinste Steuerungsfehler nicht toleriert wird. Vgl. K.-H. Hansmeyer/H.K. Schneider, Umweltpolitik, Ihre Fortentwicklung unter marktsteuernden Instrumenten, 1990, S. 7; B. Hansjürgens, a.a.O., S. 49.

³³⁷ J. Bunde, a.a.O.

³³⁸ B. Hansjürgens, a.a.O., S. 50.

³³⁹ K. Töpfer, Zur Funktion von Abgaben in der Umweltpolitik, Nr. 17 der Sonderveröffentlichungen des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts der Uni. Köln, 1989, S. 9.

³⁴⁰ B. Hansjürgens, a.a.O., S. 50.

Nach dem Verursacherprinzip hat der Verursacher von (potentiellen) Umweltschäden grundsätzlich die sachliche und finanzielle Verantwortung für ihre Vermeidung, Beseitigung oder den finanziellen Ausgleich der Belastung zu tragen³⁴¹. Der Hauptanwendungsfall des Verursacherprinzips ist das Regelungsmodell für die Kostenbelastung, d.h. das Kostenzurechnungsprinzip³⁴². Jedoch hat der dem Verursacherprinzip innewohnende Gedanke, dass die Umwelt kein freies Gut ist, welches schrankenlos in Anspruch genommen und geschädigt werden kann eine wesentliche Bedeutung für Umweltpolitik³⁴³. Außerdem geht die Funktion des Verursacherprinzips über die reine Kostenzurechnung hinaus. Es stellt eine Effizienznorm dar, indem die Umweltkonsumenten mit der Anwendung des Verursacherprinzips dort Umweltschäden vermeiden oder beseitigen, wo es am kostengünstigsten ist³⁴⁴. Trotz überwiegend positiver Seiten darf das theoretische Prinzip nicht überstrapaziert werden, da die Verursacher wegen häufiger multikausaler Ursachen der Umweltbeeinträchtigung praktisch nicht eindeutig und widerspruchslös bestimmt werden können³⁴⁵.

Kostenerstattungspflichten und anreizausübende Abgaben können ebenso wie die herkömmlichen Mittel des Ge- und Verbotes und der Auflage sowie zivilrechtliche Unterlassungs- und Haftungsansprüche zu den Instrumenten zählen, mit denen das Verursacherprinzip zur Wirkung kommen kann³⁴⁶. Die Abgabe besitzt eine bessere Qualifikation zum Zweck des Klimaschutzes als andere Instrumente im Hinblick auf der Realisierung des Verursacherprinzips: Falls für sämtliche CO₂-Emissionen, auch die sog. „Restverschmutzung“, die bei der Einhaltung ordnungsrechtlicher Instrumenten auftritt, eine Abgabe erhoben wird, kann die Abgabe mit dem Verursacherprinzip im Einklang stehen, da

³⁴¹ W. Frenz, Das Verursacherprinzip im Öffentlichen Recht, 1997, S. 43 ff.; BT-Drs. VI/2710, S.6; BT-Drs. 10/6028, S. 12 und 11/7168, S. 27.

³⁴² W. Erbguth, Rechtssystematische Grundfragen des Umweltrechts, 1987, S. 94 ff.; D. Ewringmann, Art. „Verursacherprinzip“, in: O. Kimminich/H.F. v. Lersner/P.-C. Storm, HdUR, Bd. II, 1988, Sp. 1049 ff.; M. Kloepfer, Umweltrecht, 2. Aufl. (1998), § 4 Rdnr. 28 ff.

³⁴³ H.-J. Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2002, S. 84; M. Kloepfer, a.a.O., S. 178.

³⁴⁴ Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1978, S. 534 ff.; B. Hansjürgens, a.a.O., S. 51; W. Kluth, Einführung in das Umweltrecht, Jura 1991, S. 295; K. Herkenrath, Der baden-württembergische Wasserpfennig, eine Pervertierung des umweltökonomischen Verursacherprinzips?, KStZ 1987, S. 71.

³⁴⁵ M. Kloepfer, a.a.O., S. 181; F.R. Balmes, a.a.O., S. 19.

³⁴⁶ M. Kloepfer, a.a.O., S. 178; H.-J. Koch (Hrsg.), a.a.O.; vgl. M. Kloepfer/E. Rehbinder/E. Schmidt-Aßmann/P. Kunig, UGB-AT, 1990, S. 145 ff.; E. Rehbinder, Allgemeines Umweltrecht, AKUR, Grundzüge des Umweltrechts, 1982, S. 95 ff.; R. Steinberg, Der ökologische Verfassungsstaat, 1998, S. 125 ff.

normalerweise die Restverschmutzung dem Verursacher nicht zugerechnet, sondern von der Allgemeinheit getragen wird³⁴⁷.

(c) CO₂-Abgaben mit dem Kooperationsprinzip

Unter dem Begriff „Kooperationsprinzip“ versteht man, dass Umweltschutz nicht alleinige Aufgabe des Staates ist und von diesem auch nicht (durchgängig) einseitig gegen Wirtschaft und Gesellschaft durchgesetzt werden soll, sondern die Zusammenarbeit aller betroffenen Kräfte erfordert³⁴⁸. Auf die Beteiligung bei geplanten bzw. durchzuführenden Umweltschutzmaßnahmen, freiwillige Absprachen und Vereinbarungen zwischen den Beteiligten wird auf den instrumentellen Bereich zur Verwirklichung des Kooperationsprinzips verwiesen³⁴⁹.

Trotz der geringen Bedeutung dieses Prinzips für die CO₂-Abgabe stellt sie sich als ein diesem Prinzip entsprechendes, ordnungsrechtliches Instrumentarium dar, da den Unternehmen, wie gezeigt, größere Anpassungsspielräume zur Verfügung stehen dadurch ihnen die freiwillige Kooperation angeboten wird³⁵⁰.

II. Instrumentenvergleich zwischen Umweltabgaben und anderen Instrumenten

Während in der vergangenen Umweltschutzpolitik polizei- und ordnungsrechtliche Instrumente (direkte Verhaltenslenkung) überwogen, werden seit kurzem neue Instrumente merkwürdig. Umweltabgaben sind umweltrechtlich als ein Instrument der indirekten Verhaltenssteuerung, da sie ökonomische Anreize schaffen³⁵¹. Zu den ökonomischen Instrumenten der Umweltschutzpolitik gehören Subventionen, Zertifikats- und Kompensationslösungen³⁵² und die hier interessierenden Umweltabgaben³⁵³. Somit ist es im fol-

³⁴⁷ Vgl. B. Hansjürgens, a.a.O., S. 53.

³⁴⁸ M. Kloepfer, a.a.O., S. 185; H. Knüppel, *Umweltpolitische Instrumente – Analyse der Bewertungskriterien und Aspekte einer Bewertung*, 1989, S. 23; B. Bender/R. Sparwasser/R. Engel, a.a.O., S. 34 f.

³⁴⁹ W. Benkert/J. Bunde/B. Hansjürgens, a.a.O., S. 64; B. Hansjürgens, a.a.O., S. 54 f.

³⁵⁰ Vgl. F.R. Balmes, a.a.O., S. 22; B. Hansjürgens, a.a.O., S. 55.

³⁵¹ Vgl. D. Cansier, *Ökonomische Grundprobleme der Umweltpolitik*, 1975, S. 53 ff.

³⁵² Diese werden auf die in den nächsten Abschnitten (D. II. 2. a) und b.) eingegangen.

genden nötig, die Vorzüge und Nachteile von Umweltabgaben zu untersuchen, um ihre Rolle im Rahmen der Gesamtheit der umweltbezogenen Instrumente abschätzen zu können.

1. Vergleich mit dem Ordnungsrecht als ein Instrument direkter Verhaltenssteuerung

a) Das „klassische“ ordnungsrechtliche Instrument

(a) Nachteile des ordnungsrechtlichen Instruments

Obwohl es bislang kein spezielles Ordnungsrecht für den Klimaschutz gibt, ist das herkömmliche Instrument des staatlichen Umweltschutzes das Ordnungsrecht. Dieses ordnungsrechtliche Instrument ist zur Sicherung eines als ökologisches Existenzminimum bezeichneten Klimaminimalstandards unerlässlich³⁵⁴. Dennoch ist die Meinung eine weit verbreitet, dass das „klassische“ ordnungsrechtliche Instrument nicht ausreicht, um den heutigen ökologischen Herausforderungen gerecht zu werden³⁵⁵, weil die Umweltpolitik nicht nur auf staatlichen und amtlichen „Zwang“ angewiesen ist, sondern insbesondere auch auf Verständnis, Akzeptanz, Entgegenkommen, Eigeninteresse, Umweltbewusstsein und Eigenverantwortung der Verursacher und der Verbraucher³⁵⁶. Der Klimaschutzpolitik zeigt im klassischen Ordnungsrecht folgende Nachteile auf:

- Die Instrumente des "klassischen" Ordnungsrechts sind nur auf Gefahrenabwehr fokussiert. Die Klimaveränderung durch den Treibhauseffekt benötigt

³⁵³ M. Rodi, Umweltsteuern. Das Steuerrecht als Instrument der Umweltpolitik, 1993, S. 64 ff.; S. Franke, a.a.O., S. 220; H. Förster, Ökosteuern als Instrument der Umweltpolitik?, 1990, S. 5 f.; F.R. Balmes, a.a.O., S. 24; kritisch P. Laufs, Öko-Besteuerung und marktwirtschaftliche Umweltpolitik, ZAU 1988, S. 328; P. Kirchhof, Verfassungsrechtliche Grenzen von Umweltabgaben, DSStJG Bd. 15 (1993), S. 4 ff.

³⁵⁴ M. Kloepfer, Umweltrecht, 1989, § 4 Rn. 148, 201.

³⁵⁵ M. Kloepfer, Zu den neuen umweltrechtlichen Handlungsformen des Staates, JZ 1991, S. 737 ff.; W. Hoffmann-Riem, Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts als Aufgabe. Ansätze am Beispiel des Umweltschutzes, AöR 1990, S. 416 ff.; M. Rodi, a.a.O., S. 66; W. Ritter, Von den Schwierigkeiten des Rechts mit der Ökologie, DÖV 1992, S. 641 ff.

³⁵⁶ M. Rodi, a.a.O., S. 66; P. Kirchhof, Abgabe, in: Umweltfinanzrecht, HdUR, Bd. I, Sp. 25.

aber Lösungen durch Vorsorgepolitik³⁵⁷, weil Probleme von der Klimaänderung durch den Treibhauseffekt unsichere Ursache-Wirkungszusammenhänge mit anderen schädlichen Substanzen haben³⁵⁸.

- Im Bereich der Restverschmutzung von CO₂-Emissionen wird keine ökonomisch effiziente Anwendung des Verursacherprinzips vorgenommen³⁵⁹, denn die unvollständige Kostenanlastung bleibt bestehen.
- Bedient sich der Gesetzgeber unbestimmter Rechtsbegriffe wie z.B. des Begriffs „Stand der Technik“³⁶⁰, mit dem man nur nebulöse Vorstellungen verbindet, führt dies verständlicherweise zu Fehlleistungen³⁶¹.
- Die ordnungsrechtlichen Instrumente, die durch die nach dem Begriff „Stand der Technik“ grundlegend vorgeschriebenen Normwerte charakterisiert werden, verhindern den klimaschutztechnischen Fortschritt³⁶².
- Vollzugsdefizite und die Durchsetzungsschwäche des Ordnungsrechts wegen der Mängel auf der Ebene der Gesetzgebung, der Ausführung von Normvorgaben durch Verwaltungsvorschriften und der mangelnden Effektivität des Vollzugs auf strukturellen Problemen innerhalb der Verwaltungsorganisation – z.B. Personalmangel, unzureichend qualifiziertes Personal etc. – sind zu beklagen³⁶³.

(b) Vorzüge des ordnungsrechtlichen Instruments

Trotz vielerorts aufgezeigten Kritik gegenüber einer Klimaschutzpolitik auf der Grundlage des Ordnungsrechts dürfen deren Vorzüge nicht unterschätzt werden: Die ordnungsrechtlichen Instrumente verwirklichen die gesetzten Ziele tendenziell weitgehender,

³⁵⁷ Vgl. die ausführlichen Erläuterungen zum Vorsorgeprinzip – worunter man nach einer „sicherheitsrechtlichen“ Kurzformel die Risiko- bzw. Gefahrenvorsorge versteht – bei M. Kloepfer, Umweltrecht, § 3, Rdnr. 5 – 26.

³⁵⁸ Grund hierfür ist, dass Eingriffe erst dann erfolgen, wenn bereits entstandene Schäden zu beseitigen sind oder sich bereits konkrete Gefahren abzeichnen.

³⁵⁹ K. Töpfer, a.a.O., 1989, S. 9.

³⁶⁰ Zu finden z. B. §§ 5 Abs. 1 Nr. 2, 14 S. 2, 22 Abs. 1 Nr. 2, 41 Abs. 1, 48 Nr. 2 BImSchG. Ebenso z.B. bei §§ Abs. 3, 3 Abs. 4 der 12. BImSchV-StörfallVO. Er hat in § 3 Abs. 6 BImSchG eine Legaldefinition erfahren.

³⁶¹ H. Sandler, Ist Umweltrecht normierbar?, UPR 1981, S. 4.

³⁶² Das zentrale Element des Ordnungsrechts – der „Stand der Technik“ – ist primär statisch und nicht dynamisch. Bundesministerium für Wirtschaft, Marktwirtschaft und Umweltschutz, vervielfältigtes Manuskript, 1989, S. 2.

³⁶³ R. Mayntz, Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, 1978, S. 152 ff.; E. Rusch, Ordnungspolitik versus Abgabenpolitik im Umweltrecht, in: W. Jakob, Rechtliche Probleme von Umweltabgaben, 1996, S. 40.

treffsicherer und schneller als Umweltabgaben³⁶⁴. Das erwünschte Verhalten der Betroffenen ist im Rahmen der Auflagenpolitik vergleichsweise eindeutig bestimmbar. Diese klaren Handlungs- und Entscheidungsrahmen mittels Ge- und Verboten verhelfen dem Normadressaten zu einem erleichterten Einhalten der Umweltauflagen. Damit wird auch die politische Durchsetzbarkeit erleichtert³⁶⁵. Hinzu kommt, dass der politische Entscheidungsträger sofort die Sichtbarkeit und Zurechenbarkeit auflagensgeschützter Umweltpolitik einschätzen kann³⁶⁶.

b) Das abgabenrechtliche Instrument

(a) Die Nachteile des abgabenrechtlichen Instruments

Insgesamt sind die Vorzüge des umweltordnungsrechtlichen Instruments die Schwächen des umweltabgabenrechtlichen Instruments. Die Nachteile der Umweltabgaben zum Klimaschutz sind folgende:

- Den CO₂-Abgaben mangelt es an hoher Zielgenauigkeit bzw. an Wirkungsschärfe, da bei ihnen der ökologische Erfolg durch die Anpassungsreaktionen der CO₂-Emittenten bestimmt ist³⁶⁷.
- Bei der CO₂-Abgabe hat man unüberwindbare Schwierigkeiten bei der richtigen Berechnung³⁶⁸ der Abgabenhöhe³⁶⁹. Die grundsätzlich unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips festgelegte Abgabenhöhe bedarf der Quantifizierung von Klimaschäden, um die sozialen Kosten der Klimanutzung zu internalisieren. Dennoch enthält diese Quantifizierung das in der Praxis nicht gänzlich zu beseitigende Problem der unzureichenden Kenntnis von allen Klimaentwicklungen, insbesondere ihre Ursachen und Folgewirkungen.

(b) Die Vorzüge von Umweltabgaben

Die Klimaschutzpolitik durch Abgaben enthält trotz einigen Schwächen zahlreiche Stärken im Vergleich zu der ordnungsrechtlichen Klimaschutzpolitik. Zusammenfassend ste-

³⁶⁴ L. Hartkopf/E. Bohne, *Umweltpolitik 1. Grundlagen, Analyse und Perspektiven*, 1983, S. 240.

³⁶⁵ L. Wicke, *Instrumente zur Durchsetzung des Umweltschutzes (I). Ein Überblick unter besonderer Berücksichtigung finanzpolitischer Maßnahmen*, WISU 1982, S. 412.

³⁶⁶ Vgl. S. Frey, *Umweltökonomie*, 3. Aufl., 1992, S. 136 f.

³⁶⁷ Vgl. B. Hansjürgens, a.a.O., S. 38; E. Rusch, a.a.O., S. 44.

³⁶⁸ Eine falsche – zu niedrige oder zu hohe – Bestimmung der Abgabenhöhe hat zur Folge, dass das Lenkungsziel (mehr oder weniger) verfehlt wird. M. Kloepfer, *Umweltrecht*, § 4, Rdnr. 197.

³⁶⁹ E. Rusch, a.a.O., S. 45.

hen die dauerhafte Anreizfunktion an CO₂-Emittenten und volkswirtschaftliche Effizienz im hier Mittelpunkt. Im einzelnen gilt folgendes:

- Ein Anreiz zur Vermeidung dieser nach dem Grenzmodell erlaubten Restverschmutzung besteht bei CO₂-Abgaben, während bei den ordnungsrechtlichen Instrumenten die unterhalb dieser Grenze liegenden Emissionen hingegen rechtlich zulässig und kostenlos sind³⁷⁰.
- Das Klimaschutzpolitische Ziel kann durch die CO₂-Abgabe mit den geringsten gesamtwirtschaftlichen Kosten verwirklicht werden³⁷¹: Wenn CO₂-emittierenden Unternehmen je nach Menge und Ausmaß von CO₂-Ausstoß unterschiedliche Kostenverläufe vorliegen, suchen sie nach der kostengünstigsten Lösung und Vermeidungs- oder Beseitigungsmaßnahmen, und woraus minimale volkswirtschaftliche Kosten folgen³⁷².
- Die abgabenrechtliche Politik fördert den technischen Fortschritt. Durch die Besteuerung aller Schadstoffeinheiten suchen Unternehmer ständig nach neuen technischen Möglichkeiten, und zwar bis zur letzten Schadstoffeinheit, um sie zu verwenden³⁷³.
- Das abgabenrechtliche Instrument ist noch flexibler als die Instrumente des „klassischen“ Ordnungsrechts³⁷⁴. Es erreicht das Ziel der Klimaschutzpolitik gleich wie das Verbot des „klassischen“ ordnungsrechtlichen Instruments, ohne jedoch ordnungsrechtlich die Abgabeschuldner zu bedrohen. Die Zahlungspflicht von CO₂-Emittenten ist ein ökonomischer Verhaltensbefehl³⁷⁵. Das umweltschädigende Verhalten bleibt zwar legal, muss aber durch Abgabe

³⁷⁰ F.R. Balmes, a.a.O., S. 28; B. Hansjürgens, a.a.O., S. 38; vgl. S. Wilhelm, Ökosteuern, 1990, S. 19; J. Lang, Der Einbau umweltpolitischer Belange in das Steuerrecht, UTR Bd. 16, S. 57; N. Steiner, Umweltabgaben im Spannungsfeld von Politik, Wissenschaft und Verfassungsrecht, StVj 1992, S. 208.

³⁷¹ Vgl. H. Zimmerman, Ökonomische Anreizinstrumente in der Umweltpolitik – Einsatzbegründung, Formen, sowie die Wirkungen in verschiedenen Typen von Verdichtungsgebieten, Bericht Nr. 4 des Ruhr-Forschungsinstituts für Innovations- und Strukturpolitik, 1984, S. 5.

³⁷² B. Hansjürgens, a.a.O., S. 39.

³⁷³ J. Lang, Verwirklichung von Umweltschutzzwecken im Steuerrecht, DStJG Bd. 15 (1993), S. 122; B. Hansjürgens, a.a.O., S. 40 f.; F.R. Balmes, a.a.O., S. 29.

³⁷⁴ F. Kirchhof, Leistungsfähigkeit und Wirkungsweisen von Umweltabgaben an ausgewählten Beispielen, DÖV 1992, S. 234.

³⁷⁵ Vgl. F. Weyreuther, Das Abgabenrecht als Mittel des Umweltschutzes, UPR 1988, S. 166.

bezahlt werden. Daher kann es in einer Marktwirtschaft nicht durch Verbot gesteuert werden, sondern muss nur als Kostenfaktor einbezogen werden³⁷⁶.

- Die Gefahr eines Vollzugsdefizits, das als ein typisches Problem bei der Klimaschutzpolitik durch die Auflagen angesehen wird³⁷⁷, ist geringer.

C) Ergebnis

Abgabenrechtliche Instrumente beinhalten überwiegend Vorzüge gegenüber ordnungsrechtlichen Instrumenten. Dennoch muss der als „ökologisches Existenzminimum“ bezeichnete Umweltminimalstandard durch das Umweltordnungsrecht gewährleistet werden³⁷⁸, da er deutlich und klar festlegen kann, welche Verhalten von Bürgern oder von Wirtschaftssubjekten zulässig sind³⁷⁹. Somit kann die Rechtsstaatlichkeit im Sinne des verfassungsrechtlichen Prinzips (Art. 2 Abs. 2 GG) im Bereich der Umweltschutzpolitik gesichert werden, indem für den Einzelnen dieses „ökologische Existenzminimum“ klar, eindeutig und bestimmt festgelegt wird³⁸⁰.

Im Gegensatz zu dem ordnungsrechtlichen Instrument in den Bereichen der Gefahrenabwehr und des Umweltminimalstandards sind die abgabenrechtlichen Instrumente in den Bereichen der Umweltvorsorge und Restverschmutzung³⁸¹, wie oben ausgeführt, von besonderem Interesse.

Daher kann es zur Folge haben, dass beide Instrumentarien ein Verhältnis, das einander ergänzt, haben können, d.h. das Monopol eines Instruments zwischen Ordnungsrecht und Abgabenrecht in der Klimaschutzpolitik nicht sachgerecht ist. Eine Klimaschutzpolitik wäre wirkungsvoller, so die herrschende Meinung, wenn CO₂-Abgaben ordnungsrechtliche Maßnahmen ergänzten³⁸². Insgesamt sind CO₂-Abgaben als Instrument des Umwelt-

³⁷⁶ E. Rusch, a.a.O., S. 43.

³⁷⁷ W. Erbguth, a.a.O., S. 122 f.

³⁷⁸ M. Kloepfer, Umweltrecht, 1989, S. 201.

³⁷⁹ F.R. Balmes, a.a.O., S. 30.

³⁸⁰ A.a.O.

³⁸¹ W. Köck, Umweltrechtsentwicklung und ökonomische Analyse, NuR 1992, S. 418; K.H. Hansmeyer/H.K. Schneider, Zur Fortentwicklung der Umweltpolitik unter marksteuernden Aspekten, 1990, S. 65 f.

³⁸² Vgl. M. Kloepfer, Alte und neue Handlungsformen staatlicher Steuerung im Umweltbereich, in: K. Klaus/D. Nicolai (Hrsg.), Instrumente und Formen staatlichen Handelns, 1993, S. 337; K.H. Hansmeyer/D. Ewringmann, Das Steuer- und Abgabensystem unter der ökologischen Herausforderung, StWuStP 1990, S. 36; P. Flockermann, Stellenwert des Umweltschutzes im Rahmen der Steuerpolitik, DStJG Bd. 15 (1993), S. 76.

rechts grundsätzlich geeignet, zum Klimaschutzziel zu führen, indem sie das bestehende Ordnungsrecht im Instrumentenverbund ergänzen³⁸³.

2. Vergleich mit den Instrumenten indirekter Verhaltenssteuerung

a) Klimaschutzsubventionen

Eine mittelbare Verhaltenssteuerung kann durch die Gewährung von Finanzhilfen (Subventionen) erreicht werden. Subventionen³⁸⁴ mit klimaschutzpolitischem Zielbezug sind in der Regel Beträge, die anhand der vermiedenen Emission festgelegt werden³⁸⁵. Die Reinigungsmaßnahmen sind damit abhängig von den Nettoerlösen der Unternehmer³⁸⁶. Um einen klimaschutzpolitischen Lenkungserfolg zu erzielen, müssen Klimaschutzsubventionen in voller Höhe (100%) gewährt werden³⁸⁷, da Investitionszuschüsse unter 100% zusätzliche Kosten von den Wirtschaftssubjekten mit sich bringen und somit eine Emissionsminderung zumeist nicht vorgenommen wird³⁸⁸. Dennoch sind sie im Grunde nur in Verbindung mit anderen ordnungs- und abgabenrechtlichen Instrumenten sinnvoll, da Finanzierungshilfen in der Praxis die Investitionskosten nicht vollkommen abdecken³⁸⁹.

Klimaschutzsubventionen haben ähnliche Auswirkungen wie Klimaschutzabgaben bei entsprechender Ausgestaltung unter den Kriterien der ökologischen Effektivität und der ökonomischen Effizienz³⁹⁰. Klimaschutzsubventionen haben gleichermaßen eine ständige Anreizwirkung auf umweltschonendere Alternativverfahren und auf die Einschrän-

³⁸³ F.R. Balmes, a.a.O., S. 32.

³⁸⁴ „Im Kern auf einen ganz ähnlichen Gedanken wie die Gewährung von Benutzungsvorteilen beruht die Gewährung von Subventionen als Mittel des Umweltschutzes. Während der Benutzungsvorteil einen rechtlichen Vorteil, aber keine staatliche Leistung darstellt, werden unter Subventionen die vermögenswerten Leistungen des Staates an Private verstanden, die zur Erreichung eines bestimmten im öffentlichen Interesse liegenden Zweckes ohne oder gegen geringere (unmittelbare) Gegenleistung gewährt werden (vgl. auch §§ 196-201 UGB-KomE)“ M. Kloepfer, 1998, S. 302, Rn. 232.

³⁸⁵ Vgl. D. Cansier, *Ökonomische Grundprobleme der Umweltpolitik*, 1975, S. 72 ff.; grundlegend V. Götz, *Recht der Wirtschaftssubventionen*, 1966; B. Hansjürgens, a.a.O., S. 44.

³⁸⁶ B. Hansjürgens, a.a.O., S. 44.

³⁸⁷ Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, *Umweltgutachten 1978*, Tz. 1770.

³⁸⁸ B. Hansjürgens, a.a.O., S. 44.

³⁸⁹ Vgl. M. Kloepfer, a.a.O., S. 304, Rdnr. 235.

³⁹⁰ Vgl. D. Cansier, *Öffentliche Finanzen im Dienst der Umweltpolitik – Neuere theoretische Ansätze*, in: K. Schmidt (Hrsg.), *Öffentliche Finanzen und Umweltpolitik I*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 176/I, 1988, S. 17 ff.

kung von Umweltnutzungen wie Klimaschutzabgaben³⁹¹. Die Probleme bei der Festlegung des Abgabensatzes bzw. der Subventionshöhe gelten für beide Instrumente. Es mangelt den Klimaschutzsubventionen an ökologischer Effektivität wie z.B. an Treffsicherheit bei Klimaschutzabgaben. Im Bereich der „Restverschmutzung“ kann eine Klimaschutzsubvention ein Kombinationsinstrument mit ordnungsrechtlichem Instrumenten wie Klimaschutzabgaben werden³⁹².

Die zwei Instrumente weisen einige bedeutsame Unterschiede auf. Während Umweltabgaben die Umweltbelasteter finanziell in Anspruch nehmen und somit dem Verursacherprinzip entsprechen, belohnen die auf Basis des Gemeinlastprinzips³⁹³ aufgebauten Subventionen potentielle Umweltschädiger für den Verzicht auf bestimmte Umweltbelastungen durch Gewährung finanzieller Vorteile, die aus dem Staatshaushalt durch z. B. Transferzahlungen bzw. Steuermindereinnahmen finanziert werden³⁹⁴. Somit kann der Umstand kritisiert werden, dass Umweltsubventionen der Allgemeinheit die Kosten für Umweltschutzmaßnahmen aufbürden³⁹⁵. Im Unterschied zu Umweltabgaben besteht bei Umweltschutzsubventionen die Gefahr des Heranzüchtens einer letztlich unökonomischen „Subventionsmentalität“³⁹⁶. Dies führt dazu, dass Subventionsempfänger in der Regel kein selbsttragendes Eigeninteresse der Wirtschaft bei der Vornahme von Klimaschutzinvestitionen haben. Subventionen bieten zudem keinen Anreiz an, über die Erfüllung des „Zuwendungstatbestandes“ hinaus etwas vorzunehmen³⁹⁷.

Obwohl Subventionen sich durch eine relativ hohe Vollzugseffektivität auszeichnen³⁹⁸, werden die Subventionen wegen oben dargestellter Schwachpunkte dann als nicht geeignet angesehen, wenn sie als eigenständiges Umweltschutzinstrument angewendet werden. „Mehr Ökonomie im Umweltschutz darf nicht zu weniger Ökonomie im Betrieb insgesamt führen“³⁹⁹.

b) Zertifikate (Emissionslizenzen)

³⁹¹ B. Hansjürgens, a.a.O.

³⁹² Vgl. D. Cansier, a.a.O., S. 16 ff.

³⁹³ M. Kloepfer, a.a.O., S. 183, Rdnr. 40 ff.

³⁹⁴ M. Kloepfer, a.a.O., S. 303, Rdnr. 233.

³⁹⁵ Lübke-Wolff, Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Grenzen, NVwZ 2001, S. 489; H. -J. Koch (Hrsg.), a.a.O., S. 116 f. Rdnr. 121.

³⁹⁶ M. Kloepfer, a.a.O., S. 304, Rdnr. 235.

³⁹⁷ H. -J. Koch (Hrsg.), a.a.O., S. 116, Rdnr. 121; M. Kloepfer, a.a.O., S. 304, Rdnr. 235.

³⁹⁸ M. Kloepfer, a.a.O., S. 304, Rdnr. 235.

³⁹⁹ A.a.O.

Die Zertifikatslösung kann als ein ökonomisches Instrument zum Klimaschutz wie Abgabenlösung benannt werden. Sie wurde ursprünglich in einem Umweltschutzmodell der USA entwickelt⁴⁰⁰. Der Staat, der bei dieser Idee als Eigentümer von Umweltmedien auftritt, bestimmt die maximal tolerierbare Gesamtmenge von Schadstoffemittenten in einem bestimmten Zeitraum⁴⁰¹. Die auf diese Weise über Zertifikate an Schadstoffemittenten ausgegebenen Umweltverschmutzungsrechte verkauft der Staat zu einem bestimmten Preis an Schadstoffemittenten⁴⁰². Mit diesen Zertifikaten dürfen ihre Inhaber die Umweltmedien bis zur Höhe, die durch die Zertifikate erlaubt ist, belasten. Die ausgegebenen „Zertifikate“ sind handelbar⁴⁰³. Gerade in dieser Handelbarkeit gibt es die ökologische Anreizwirkung der Zertifikatslösung. Je mehr Nachfrage und Schadstoffemittenten vorhanden sind, desto teurer wird der Preis der Zertifikate: Der Preis der Zertifikate wird vom Markt gestaltet⁴⁰⁴. Falls die eigene Reinigungsmaßnahme noch kostengünstiger als die Zertifikate ist, kann der Zertifikatsbesitzer anderen seine Zertifikaten verkaufen, falls sie kostenaufwendiger sind, kauft er die Zertifikate von anderen. Mit dieser Marktfunktion bezweckt die Zertifikatslösung, einen vorgegebenen, politisch fixierten Umweltstandard mit minimalen volkswirtschaftlichen Kosten zu erreichen⁴⁰⁵. Da die Umsetzung dieser Lösung zu regional ungewünschten Belastungen führen kann, bedarf es einer ordnungsrechtlichen Beschränkung des Marktgeschehens⁴⁰⁶.

Vorteile dieses Ansatzes werden vor allem darin gesehen, dass durch die Zertifikatslösung eine maximal tolerierbare Gesamtmenge von Schadstoffen klar sichergestellt werden kann, so dass dem Zertifikatsmodell regelmäßig eine große ökonomische Effizienz und insbesondere eine im Vergleich zu Abgabenlösungen größere „ökologische Treffsi-

⁴⁰⁰ Zur „Acid Deposition Control“ im 1990 novellierten Clean Air Act für einen SO₂-Zertifikatshandel M. Wasmeier, Marktfähige Emissionslizenzen – Das Zertifikatsmodell und seine Umweltzung in den USA NuR 1992, 219 (224 ff.); zu lokalen Lizenzmodellen etwa im Großraum Los Angeles FAZ v. 25. 3. 1994, S. 22; H. Bonus, Marktwirtschaftliche Konzepte im Umweltschutz, 1984, S. 7 und 141.

⁴⁰¹ U. Klocke, Klimaschutz durch ökonomische Instrumente – Finanzverfassungsrechtliche, europarechtliche und ökonomische Aspekte einer CO₂-Abgabe, 1995, S. 45 ff.

⁴⁰² U. Klocke, a.a.O., S. 46; vgl. H. Bonus, Leistungspotentiale marktwirtschaftlicher Umweltpolitik, in: El-Shagi-Elshagi/E. Knappe/L. Müller-Hagedorn (Hrsg.), Umweltpolitik in der Marktwirtschaft, 1991, S. 27 ff.; ders., Emissionsrechte als Mittel der Privatisierung öffentlicher Ressourcen aus der Umwelt, in: L. Wegehenkel (Hrsg.), Marktwirtschaft und Umwelt, 1981, S. 54 ff.; Kemper, Das Umweltproblem in der Marktwirtschaft, 1989, S. 41 ff.; Gronemeyer, S. 36.

⁴⁰³ Vgl. A. Endres, Umweltzertifikate und Kompensationslösungen aus ökonomischer und juristischer Sicht, 1994, S. 47 ff.; U. Klocke, a.a.O., S. 46.

⁴⁰⁴ U. Klocke, a.a.O., S. 46;

⁴⁰⁵ Vgl. Endres, a.a.O., S. 47 ff.

⁴⁰⁶ U. Klocke, a.a.O., S. 46.

cherheit“ zugesprochen wird⁴⁰⁷. Die Zertifikatslösung führt zu weniger Eingriffen in Marktmechanismen, ist also ein noch marktfreundlicheres Modell als die Abgabenlösung, da die Umweltzertifikate echte Knappheitspreise über den Markt herausbilden, während Umweltabgaben als künstliche, staatlich festgesetzte Preise gedeutet werden⁴⁰⁸. Die Auswirkung der Zertifikatslösung auf die Umweltgefährdung oder den Treibhauseffekt ist nicht so schnell wie die der Abgabenlösung, so dass aufgrund des Defizits in der Wirkungsgeschwindigkeit ihre alleinige Anwendung in Fällen unmittelbar bevorstehender, gravierender Umweltgefahren als nicht geeignet angesehen würde⁴⁰⁹. Dennoch muss die Zertifikatslösung bei den durch Treibhausgasemissionen verursachten Klimaänderungen als positive Qualifikation bewertet werden, da die verminderte Wirkungsgeschwindigkeit der Zertifikatslösung wegen der langen Verweildauer und der fehlenden Hot-Spot-Problematik der Treibhausgase in der Atmosphäre ihre Eignung nicht schädigt⁴¹⁰.

Trotz der punktuell überwiegenden Vorteile des Zertifikatsansatzes sind in der klimaschutzpolitischen Auseinandersetzung Zweifel an der Funktionsfähigkeit der Zertifikatslösung vorhanden⁴¹¹:

Das Schutzprinzip kann durch örtliche Belastungskonzentrationen verletzt werden, wenn Zertifikatslösungen nicht in ausreichend großen „Märkten“, sondern nur kleinräumig in der Bundesrepublik Deutschland angewendet werden⁴¹². Um dieses Problem effizient zu lösen, werden notwendige Einschränkungen von Ausgleichsoperationen durch das Umweltordnungsrecht verlangt⁴¹³. Ferner enthält dieser Ansatz gravierenden Probleme in der Ausgestaltung. Im Anbetracht der Markteffizienz muss das CO₂-Zertifikatssystem zwar möglichst breit angelegt werden, aber ein zu breit angelegtes System birgt die Gefahr

⁴⁰⁷ Vgl. K.-H. Hansmeyer/H.K. Schneider, *Umweltpolitik*, 1992, S. 58; vgl. Töpfer, *Anwendungsbedingungen und -restriktionen „neuer“ ökonomischer Instrumente*, in: Dt. Stiftung, *Ökonomische Instrumente*, 1984, S. 31f.; U. Klocke, a.a.O., S. 46.

⁴⁰⁸ M. Kloepfer, *Umweltrecht*, 1998, S. 339, Rdnr. 302.

⁴⁰⁹ T. Zimmer, *CO₂-Emissionsrechtshandel in der EU – Ökonomische Grundlagen und EG-rechtliche Probleme*, 2004, S. 87.

⁴¹⁰ A. Endres/R. Schwarze, *Zertifikate im Klimaschutz – Theorie und Design*, in: H. Bonus (Hrsg.), *Umweltzertifikate – der steinige Weg zur Marktwirtschaft*, 1998, S. 171; T. Zimmer, a.a.O., S. 87; vgl. U. Klocke, a.a.O., S. 47; G. Maier-Rigaud, *Kohlendioxid-Politik*, UBA 20/1991; M. Kemper, a.a.O., S. 624; J. Weimann, *Umweltökonomik*, 1991, S. 173; R. Buttgerit, *Die Klimaschutzpolitik der EG im Lichte weltweiter Umweltpolitik*, ZAU 1992, S. 269 f.

⁴¹¹ K.-H. Ladeur, *Umweltrecht und technologische Innovation*, UTR 5 (1988), S. 321 f.; M. Wolf, *Privatisierung oder Sozialisierung von Umweltgütern*, UTR 12 (1990), S. 244 ff.; P. Kirchhof, *Kontrolle der Technik als staatliche und private Aufgabe*, NVwZ 1988, S. 102 f.

⁴¹² M. Kloepfer, a.a.O., S. 340, Rdnr. 305.

⁴¹³ A.a.O.

schwerer Kontrollierbarkeit und darum resultierend hoher Transaktionskosten⁴¹⁴. Bei der Verteilung der Emissionsrechte entsteht auf internationaler Ebene die weitere Problematik der Bestimmung des Anteils an Emissionen, den der einzelne Staat emittieren darf⁴¹⁵, und auf nationaler Ebene der Verteilung innerhalb eines Staates⁴¹⁶. Insbesondere stellt die Verteilung innerhalb eines Staates eine der schwierigsten Problematiken dar, da es für die Verwaltung schwierig zu entscheiden ist, mit welcher Begründung bzw. welchem Kriterium und in welcher Höhe die Emissionsrechte auf die einzelnen Unternehmen verteilt werden. Darüber hinaus könnte die Zertifikatlösung als Marktzugangssperre fungieren, falls die Emissionsrechte dem neu gegründeten Unternehmen durch Zertifikathaltung von Großunternehmen zu teuer geworden sind⁴¹⁷.

⁴¹⁴ M. Kloepfer, *Umweltschutz*, 3. Aufl. 2004, § 5 Rdnr. 291; vgl. E. Rehbinder/M. Schmalholz, *Handel mit Emissionsrechten für Treibhausgase in der Europäischen Union*, UPR 2002, S. 2; P. Bader, *Europäische Treibhauspolitik mit handelbaren Emissionsrechten*, 2000, S. 79 f.

⁴¹⁵ Diese Problematik ist durch das Kyoto-Protokoll i.V.m. der EU-internen Lastenaufteilung („Burden Sharing Agreement“) gelöst, Hiernach muss BRD bis 2012 die Emissionen am Treibhausgasen um 21 % gegenüber dem Niveau von 1990 reduzieren: M. Kloepfer, a.a.O., § 5 Rdnr. 292; Entscheidung 2002/358/EG des Rates v. 25. 4. 2002, ABl. Nr. L130 v. 15. 5. 2002, S. 1.

⁴¹⁶ M. Kloepfer, a.a.O., § 5 Rdnr. 292.

⁴¹⁷ M. Kloepfer, a.a.O., § 5 Rdnr. 288; G. Becker-Neetz, *Rechtliche Probleme der Umweltzertifikatsmodelle in der Luftreinhaltepolitik*, 1988, S. 197 ff.

E. Die rechtliche Verwirklichung einer CO₂-Abgabe auf europäischer Ebene und ihre Einführung in der Bundesrepublik Deutschland

I. Die Umsetzung einer CO₂-Abgabe auf europäischer Ebene

Es kann durch die oben dargelegten Untersuchungen festgestellt werden, dass die soweit skizzierte CO₂-Abgabe als ökonomisches Instrument aus rechtlichem bzw. wirtschaftlichem Blickwinkel geeignet ist, CO₂-Emission zu reduzieren. Um eine CO₂-Abgabe in der Bundesrepublik Deutschland einzuführen, müssen zunächst die europarechtlichen Fragen hinsichtlich der Rechtsetzungskompetenzen der Abgaben ausführlich untersucht werden, da die EG die Abgabe der Mitgliedstaaten, die für den europäischen Binnenmarkt relevant sind, harmonisieren kann. Nach den europarechtlichen Überprüfungen wird die grundrechtliche bzw. finanzverfassungsrechtliche Problematik der CO₂-Abgabe bei der Umsetzung in Deutschland untersucht.

1. Die Kompetenz der EG für die CO₂-Abgabe

a) Problemstellung

Seit dem Maastricht-Vertrag hat der EGV eine ausdrückliche Kompetenz für umweltpolitische Vorschriften von „überwiegend steuerlicher Art“ mit Art. 175 Abs. 2⁴¹⁸. Außer-

⁴¹⁸ Vgl. F.S.M. Heselhaus, Abgabehoheit der Europäischen Gemeinschaft in der Umweltpolitik – Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der Möglichkeiten und Grenzen einer Ertragshoheit der Europäischen Gemeinschaft, 2001, S. 168 ff.; vgl. P. Kreibohm, Der Begriff der Steuer im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 2003, S. 197 ff.; vgl. S. Breier/H. Vygen, Art. 175, in: C.O. Lenz, EG-

dem kann die EG auf der Grundlage der Art. 93 bis 96 EGV Vorschriften über die Umweltabgaben erlassen⁴¹⁹. Während diese Regelungen (Art. 93 bis 96 und 175 Abs. 2 EGV) Sachkompetenzen für die Umweltabgabe darstellen, bildet sich durch Art. 269 EGV eine Finanzkompetenz für Umweltabgaben, die eine Finanzierung aus Eigenmitteln ermöglicht und deswegen mit dem Bestehen der Abgabenhoeheit der EG für die CO₂-Abgabe als „weiteres fünftes Eigenmittel“ sehr heftig umstritten ist⁴²⁰.

Somit sind zwei Ansatzpunkte bei der Einführung einer CO₂-Abgabe auf EG-Ebene denkbar:

Zum einen kann die EG die CO₂-Abgabe aufgrund Art. 269 EGV als eine eigene Einnahmequelle oder aufgrund der Sachkompetenzen für die Umweltabgaben (Art. 93 bis 96 und 175 Abs. 2 EGV) die EG-CO₂-Abgabe einführen. Zum anderen kann die EG aufgrund Art. 95 und Art. 175 EGV die Mitgliedstaaten zur Einführung einer CO₂-Abgabe verpflichten⁴²¹.

Obwohl die Umsetzung der CO₂-Abgabe auf EG-Ebene seit einiger Zeit im Gespräch ist⁴²², bleiben die Probleme, die die beiden Varianten aus faktischen, politischen und normkollisionsbezogenen Gründen enthalten, immer noch ungelöst:

Einerseits hat die EG nur begrenzte Rechtsetzungskompetenzen für eine CO₂-Abgabe⁴²³. Im Hinblick auf Sachmaterien besteht im EGV eigentlich kein geschlossenes Umweltabgabenrecht, da sich die Rechtsetzungsbefugnis der EG aus Einzelermächtigungen ergibt⁴²⁴. Außerdem ist im Hinblick auf die Finanzkompetenz die Möglichkeit des Bestehens der Abgabenhoeheit gem. Art. 269 EGV sehr umstritten, da Art. 269 EGV nur die

Vertrag: Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, 2. Aufl., 1999, Rdnr. 11.

⁴¹⁹ F. Kirchhof, Umweltabgaben – Die Regelungen in der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten, in: H.-W. Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Bd. I, 2003, S. 1351.

⁴²⁰ F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 423-556.

⁴²¹ U. Klocke, Klimaschutz durch ökonomische Instrumente – Finanzverfassungsrechtliche, europarechtliche und ökonomische Aspekte einer CO₂-Abgabe, 1994, S. 87; F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 168 ff.; M. Hilf, Umweltabgaben als Gegenstand von Gemeinschaftsrecht und -politik, UTR Bd. 16, 1992, S. 121 ff.

⁴²² Vgl. B. Weber, Umwelt und europäische Wirtschaft, in: J. Schwarze/R. Bieber (Hrsg.), Das europäische Wirtschaftsrecht vor den Herausforderungen der Zukunft, 1985, S. 137; 5. Umweltaktionsprogramm der EG, Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, KOM (92) 23, endg. vom 3. 4. 1992, S. 72 ff.

⁴²³ F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 31.

⁴²⁴ Vgl. F. Kirchhof, a.a.O., S. 1351.

eigenen Einnahmen zum Ausgleich des Haushalts der Gemeinschaft regelt⁴²⁵. Desweiteren verhalten sich die Mitgliedstaaten zurückhaltend gegenüber einer EG-Politik mittels abgabenrechtlicher Instrumente⁴²⁶, da das Problem der Steuerertragshoheiten nicht allein ein Problem der Finanzierung, sondern eines der Verteilung der öffentlichen Gewalt zwischen der EG und ihren Mitgliedstaaten ist⁴²⁷. Schließlich könnte auch die Bildung einer Typologie von EG-Abgaben ein Grund für die vorhandenen Schwierigkeiten sein, da die Mitgliedstaaten jeweils verschiedene Abgabentypen und eigene Vorstellungen vom Umfang des Abgabebegriffs haben⁴²⁸.

Es erscheint vorliegend sinnvoll, im folgenden zunächst einen kurzen Blick auf das Finanzierungssystem und die diesem zugrundeliegenden finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften der EG zu werfen, bevor man auf die Kompetenzen der Gemeinschaft zur Einführung von CO₂-Abgabe eingeht.

b) Das Finanzierungssystem der EG

Ursprünglich wurde die EWG (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) vom 1. Januar 1958 bis 31. Dezember 1970 allein durch Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten finanziert⁴²⁹. Trotz des traditionellen Finanzierungssystems der Finanzbeiträge durch Mitgliedstaaten sah der EGKSV von 1951 eine merkwürdige finanzielle Unabhängigkeit der Montanunion von den Mitgliedstaaten⁴³⁰, und auch eine Änderung des Finanzierungscharakters von „Finanzbeiträgen der Mitgliedstaaten“ (Art. 200 EWGV) hin zu „Eigenfinanzierung durch sog. Eigenmitteln der Gemeinschaft“ (Art. 201 EWGV neu Art. 269 EGV)⁴³¹. Die Mitgliedstaaten brachten die Finanzbeiträge nach einem prozentualen Schlüssel (Bsp. Deutschland 28%) auf⁴³². Die Bestimmung des Art. 200 EWGV, welche als Einnahmen des Haushalts „Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten“ umfasst, wurde seit dem Maastrichter Unionsvertrag im EG-Vertrag abgeschafft⁴³³.

⁴²⁵ M. Hilf, a.a.O., S. 135.

⁴²⁶ F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 31.

⁴²⁷ Vgl. S. Schmitz, Die Europäische Union als Umweltunion, 1996, S. 130; U. Schrömbges, EG-Binnenmarkt und Steuerharmonisierung, DB 1989, S. 2560; T. Oppermann, Europarecht, 1991, S. 390; H. Quaritsch, Staat und Souveränität: Die Grundlagen, 1970, S. 432 ff.; F. Kirchhof, a.a.O., S. 1362.

⁴²⁸ V. Götz, Parafiskalische Abgaben im europäischen Gemeinschaftsrecht, in: R. Wendt/W. Höfling/U. Karpen/M. Oldiges, Staat Wirtschaft Steuern, FS für K.H. Friauf zum 65. Geburtstag, 1996, S. 37 ff.

⁴²⁹ M. Niedobitek, Art. 269 EGV, in: R. Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, S. 2302, Rdnr. 2; R. Streinz, Europarecht, 2003, S. 248; T. Oppermann, Europarecht, 1999, S. 309 f.; U. Klocke, a.a.O., S. 88.

⁴³⁰ T. Oppermann, a.a.O., S. 309.

⁴³¹ U. Klocke, a.a.O., S. 89; T. Oppermann, a.a.O., S. 310.

⁴³² R. Streinz, Europarecht, a.a.O., S. 248, Rdnr. 581; T. Oppermann, a.a.O., S. 310, Rdnr. 818.

⁴³³ M. Niedobitek, a.a.O., S. 2302, Rdnr. 1.

Somit wird der Haushalt der EG gemäß Art. 201 EWGV heute Art. 269 EGV *unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert* und der Ausbau der Eigenmittel erfolgt durch den Beschluss des Rates, der bis jetzt durch den 5. Eigenmittelbeschluss vom 29. Sep. 2000⁴³⁴ das geltende System der Eigenmittel bestimmt⁴³⁵ und gemäß Art. 269 Abs. 2 EGV der Ratifikation durch die Mitgliedstaaten bedarf. Nach den Rechtsgrundlagen (Art. 2 Eigenmittelbeschluss) sind die folgende Einnahmen als Eigenmittel verfügbar:

- Die Gemeinschaft hat gem. Art. 2 Abs. 1 lit. a) und b) des Eigenmittelbeschlusses als erstes die Einnahmequelle *der Agrarabschöpfung*, die im Warenverkehr mit Drittstaaten eingeführt wurden, um die Preisunterschiede zwischen den Binnenmarkt- und den Weltmarktpreisen auszugleichen, sowie *Abgaben für Zucker*⁴³⁶ und *Zölle des gemeinsamen Zolltarifs der EG*⁴³⁷. Da die beiden Einnahmen den Mitgliedstaaten von vornherein nicht zugerechnet werden können⁴³⁸, bezeichnet man sie als „traditionelle“ Eigenmittel⁴³⁹. Diese Einnahmen machten im Jahre 2002 ca. 16,6 % der Gesamteinnahmen aus⁴⁴⁰.
- Nach Art. 2 Abs. 1 lit. c) des Eigenmittelbeschlusses fließt der EG ein Anteil vom Mehrwertsteueraufkommen der Mitgliedstaaten zu⁴⁴¹. „Diese Einnahmen ergeben sich aus der Anwendung eines für alle Mitgliedstaaten einheitlichen Satzes auf die nach Gemeinschaftsvorschriften bestimmte einheitliche MWSt.-Eigenmittelbemessungsgrundlage eines jeden Mitgliedstaates“.⁴⁴² Die Bemessungsgrundlage darf 50% des BSP jedes Mitgliedstaates nicht überschreiten⁴⁴³. Der MWSt-Anteil der EG wird durch den fallenden Abrufsatz, der von maximal 0,75% in den Jahren 2002 und 2003 schrittweise auf 0,50%

⁴³⁴ ABl. 2000 L 253/42; berichtigt in ABl. 2002 L 300/58.

⁴³⁵ M. Niedobitek, a.a.O., S. 2303, Rdnr. 7.

⁴³⁶ Vgl. die VO (EG) Nr. 1260/2001 des Rates vom 19. Juni 2001 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker, ABl. 2001 L 178/1. insb. Art. 15; U. Häde, Finanzausgleich in der Europäischen Union – Bemerkungen zu Finanzautonomie und Umverteilung aus juristischer Sicht, 2000, S. 440 f.

⁴³⁷ T. Oppermann, a.a.O., S. 314, Rdnr. 831; M. Niedobitek, a.a.O., S. 2304, Rdnr. 12.

⁴³⁸ Vgl. R. Bieber, Art. 201 EGV, in: H. v. Groeben/J. Thiesing/C.-D. Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 1997, Rdnr. 34.

⁴³⁹ Vgl. J. Schoo, in: J. Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2000, Art. 269 Rdnr. 11-14; U. Häde, a.a.O., S. 444 f.

⁴⁴⁰ R. Streinz, Europarecht, a.a.O., S. 251.

⁴⁴¹ T. Oppermann, a.a.O., S. 314, Rdnr. 831.

⁴⁴² M. Niedobitek, a.a.O., S. 2305, Rdnr. 16; R. Streinz, Europarecht, a.a.O., S. 248, Rdnr. 582.

⁴⁴³ R. Streinz, Europarecht, a.a.O., S. 248, R. Bieber, Art. 269 EGV, in: H. v. Groeben/J. Schwarze, Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft 6. Aufl. Bd. 4, 2004, S. 1088.

im Jahr 2004 gesenkt wird⁴⁴⁴, reduziert, und der Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten angepasst⁴⁴⁵. Er trägt im Jahr 2002 ca. 38,3% zum Finanzaufkommen der Gemeinschaft bei⁴⁴⁶.

- Seit dem dritten Eigenmittelbeschluss verfügt die Gemeinschaft als vierte und jüngste Einnahmequelle in Art. 2 Abs. 1 lit. d) des gegenwärtigen Eigenmittelbeschlusses über die BSP-Einnahmen⁴⁴⁷. Hiernach sind die BSP-Einnahmen als Einnahmen definiert, „die sich aus der Anwendung eines im Rahmen des Haushaltsverfahrens unter Berücksichtigung aller übrigen Einnahmen festzulegenden Satzes auf dem Gesamtbetrag des BSP aller Mitgliedstaaten ergeben“. Der Grundgedanke der Einführung der BSP-Einnahmen ist, dass die Höhe des BSP die tatsächliche Leistungsfähigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten widerspiegeln kann⁴⁴⁸. Da die im Eigenmittelbeschluss für die Höhe der BSP-Einnahmen vorgesehene Maßgabe „unter Berücksichtigung aller übrigen Einnahmen“ die BSP-Einnahmen als „variables Finanzierungsmittel zur Deckung von aus anderen Eigenmittel-Kategorien nicht ausgeglichenen Ausgaben“⁴⁴⁹ kennzeichnet, haben die BSP-Einnahmen einen subsidiären Charakter⁴⁵⁰. Die Gemeinschaft wird ferner zur Sparsamkeit gezwungen, indem die durch Art. 3 Ratsbeschluss 1994 eingeführte Eigenmittelobergrenze, die nicht mehr als 1,21% (1995) bis 1,27% (1999) des BSP der Mitgliedstaaten überschreiten darf, einzuhalten ist. Diese Einnahmen machten im Jahr 2002 ca. 43% der Gesamteinnahmen aus⁴⁵¹.
- Neben der oben genannten Eigenmittel gehören insbesondere die Montanumlage sowie Einnahmen aus der Erhebung von Zwangsgeldern, Geldbußen u.ä. vor allem im EG-Wettbewerbsrecht zu Eigenmitteln zur Haushaltsdeckung der Gemeinschaft⁴⁵², wenn gleich sie lediglich im geringen Umfang (2,1%) zur Haushaltsdeckung beitragen⁴⁵³.

⁴⁴⁴ M. Niedobitek, a.a.O., S. 2305, Rdnr. 16.

⁴⁴⁵ T. Oppermann, a.a.O., S. 314, Rdnr. 831.

⁴⁴⁶ R. Streinz, Europarecht, a.a.O., S. 251.

⁴⁴⁷ M. Niedobitek, a.a.O., S. 2305, Rdnr. 17, T. Oppermann, a.a.O., S. 314, Rdnr. 831.

⁴⁴⁸ T. Oppermann, a.a.O.

⁴⁴⁹ F. Fugmann, in: M.A. Dausen (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 2003, A. III. Rdnr. 103.

⁴⁵⁰ M. Niedobitek, a.a.O., S. 2305, Rdnr. 18.

⁴⁵¹ R. Streinz, Europarecht, a.a.O., S. 251.

⁴⁵² T. Oppermann, a.a.O., S. 315, Rdnr. 835 f.

⁴⁵³ R. Streinz, a.a.O., S. 251.

Obwohl die EG wie oben ausgeführt seit 1980 schrittweise unabhängig von den Beiträgen der Mitgliedstaaten wurde und sich seit 1995 ganz aus Eigenmitteln finanziert, bedeutet dies nicht, dass die Gemeinschaft vollständige „Finanzsouveränität“ besitzt⁴⁵⁴, da sie lediglich nach Bedarf abrufen kann. Mit anderen Worten: Die Steigerungsmöglichkeiten bei den Einnahmen sind wegen des Ratsbeschlusses begrenzt⁴⁵⁵. Insgesamt hat die EG innerhalb des Vorschrift Rahmens des Art. 269 EGV verstärkte Finanzhoheit trotz der fehlenden Verwaltungshoheit basierend auf der begrenzten Finanzautonomie der Gemeinschaft⁴⁵⁶.

2. Kompetenzen der Gemeinschaft zur Einführung einer CO₂-Abgabe als eigene Einnahmen

a) Eigene Abgabenkompetenzen des EGVs

(a) Art. 269 EGV

Wie oben dargestellt, wird die EG aufgrund Art. 269 EGV unbeschadet sonstiger Einnahmen aus Eigenmitteln finanziert. Die Gemeinschaft hat nämlich zwei Einnahmequellen. Es geht bei einer Kompetenzgrundlage für originäre Gemeinschaftsumweltabgaben darum, dass eine Umweltabgabe oder CO₂-Abgabe als sog. „sonstige Einnahme“ bzw. „Eigenmittel“ durch Eigenmittelbeschluss im Art. 269 EGV überhaupt angenommen werden kann. Im Folgenden wird untersucht, ob Art. 269 EGV als Kompetenznorm für europäische Abgaben mit eigener Ertragshoheit durch den Begriff der „sonstigen Einnahmen“ bzw. „Eigenmittel“ angesehen werden kann.

(1) Die „sonstigen Einnahmen“

Die „sonstigen Einnahmen“ gehören auch zu den Einnahmen des Haushalts nach Art. 269 Abs. 1 EGV, obwohl der Gemeinschaftshaushalt „vollständig“ aus Eigenmitteln zu finanzieren ist⁴⁵⁷. „Sonstige Einnahmen“ im Sinne dieser Bestimmung sind solche Einnahmen, die bei der Erfüllung der Aufgaben der Gemeinschaft entstehen und daher nicht

⁴⁵⁴ T. Oppermann, a.a.O., S. 311, Rdnr. 823.

⁴⁵⁵ T. Oppermann, a.a.O.

⁴⁵⁶ F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 421; vgl. U. Klocke, a.a.O., S. 90.

⁴⁵⁷ Übersicht bei U. Häde, a.a.O., S. 449-452; M. Niedobitek, a.a.O., S. 2306, Rdnr. 23

in erster Linie dazu bestimmt sind, den Haushaltsausgleich herbeizuführen⁴⁵⁸. Es ist der Gemeinschaft lediglich zulässig, diese Einnahmen, wie es der Praxis entspricht⁴⁵⁹, zur Haushaltsfinanzierung zu verwenden⁴⁶⁰, also zum Haushaltsausgleich heranzuziehen⁴⁶¹. Daher kann die EG aufgrund dieser Vorschrift keine weiteren Einnahmen beschaffen, da Art. 269 Abs. 1 EGV lediglich den Kreis möglicher Einnahmen und die Voraussetzungen ihrer Einführung bestimmt, jedoch keine hinreichende Rechtsgrundlage für eine weitere Einnahme bildet⁴⁶².

Somit ist die Möglichkeit der Einführung der Umwelt- bzw. CO₂-Abgabe mit dieser beschriebenen Rubrik der „sonstigen Eigenmittel“ mangels hinreichender Rechtsgrundlage von vornherein ausgeschlossen.

(2) Die Eigenmittel der Gemeinschaft

Der EG-Haushalt ist gem. Art. 269 Abs. 1 EGV durch die Annahme des Eigenmittelbeschlusses grundsätzlich „vollständig“ aus Eigenmitteln zu finanzieren. Wie oben dargestellt wird das System der Eigenmittel gegenwärtig durch den fünften Eigenmittelbeschluss vom 29. September 2000⁴⁶³ bestimmt und die weiteren Eigenmittel (fünfte Einnahmequelle) sind der Gemeinschaft bisher nicht zugewiesen⁴⁶⁴. Nach dem Wortlaut dieser Vorschrift und des Art. 2 Abs. 1 des Eigenmittelbeschlusses scheint dennoch kein Hindernis zur Beschaffung des fünften Eigenmittel vorhanden zu sein⁴⁶⁵, welches grundsätzlich unabhängig vom weiteren Willen der Mitgliedstaaten anfällt und der Gemeinschaft zusteht⁴⁶⁶, wenn das gesamte Verfahren des Art. 269 EGV durchgeführt wird⁴⁶⁷. Der Begriff der Eigenmittel ist sowohl für die in Art. 2 Abs. 1 des Eigenmittelbeschlusses

⁴⁵⁸ R. Bieber, a.a.O., S. 1089, Rdnr. 36; M. Niedobitek, a.a.O.

⁴⁵⁹ Vgl. den Gesamthaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003, ABl. 2003 L 54/11 f. (Bd. I) („A. Finanzierung des Gesamthaushaltsplan“); M. Nideobitek, a.a.O., S. 2306, Rdnr. 23; R. Bieber, a.a.O., S. 1089, Rdnr. 36.

⁴⁶⁰ R. Bieber, a.a.O., S. 1089, Rdnr. 36; F. Fugmann, a.a.O., A. III. Rdnr. 112; M. Niedobitek, a.a.O.

⁴⁶¹ Anderer Ansicht J. Schoo, a.a.O., Art. 269 EGV, Rdnr. 20.

⁴⁶² Vgl. P. Selmer, Die Anleihekompentenzen der Europäischen Gemeinschaften, in: K.-H. Böckstiegel/V. Götz/P. Selmer, Finanzverfassung der Europäischen Gemeinschaften – Beilegung internationaler Rechtsstreitigkeiten, 1984, S. 21 ff.; R. Scheibe, Die Anleihekompentenzen der Gemeinschaftsorgane nach dem EWG-Vertrag, 1988, S. 211; R. Bieber, a.a.O., S. 1089, Rdnr. 36.

⁴⁶³ ABl. 2000 L 253/42, berichtet in ABl. 2002 L 300/58.

⁴⁶⁴ M. Niedobitek, a.a.O., S. 2305, Rdnr. 19.

⁴⁶⁵ F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 435 ff.

⁴⁶⁶ S. Magiera, Zur Finanzverfassung der Europäischen Union, in: A. Randelzhofer/R. Scholz/D. Wilke (Hrsg.), GS für E. Grabitz, 1995, S. 417.

⁴⁶⁷ R. Bieber, a.a.O., S. 1088, Rdnr. 34.

ses aufgeführten „traditionellen“ Einnahmen als auch für Gemeinschaftsumweltsteuern i.e. Sinn offen⁴⁶⁸.

Um eine Gemeinschaftsumweltsteuer einzuführen, muss entweder Art. 269 Abs. 2 EGV als Ermächtigungsgrundlage dienen können, eine Delegation von Befugnissen im Eigenmittelbeschluss an EG-Organen zur autonomen Ausübung zulässig sein, oder ein kombiniertes Verfahren aufgrund der bestehenden autonomen EG-Rechtsetzungskompetenzen (z.B. Art. 175 Abs. 2 EGV) und in bezug auf die Ertragshoheit aufgrund des Eigenmittelbeschlusses (Art. 269 Abs. 2 EGV) zulässig sein⁴⁶⁹. Durch Erörterung dieser drei Varianten ist zu klären, ob die Gemeinschaft aufgrund Art. 269 EGV die Ertragshoheit einer eigenen Gemeinschaftsumweltsteuer besitzen kann.

Art. 269 Abs. 2 EGV ist eine Kompetenznorm für die Einführung der Eigenmittel, die eine gemeinsame Beteiligung von EG und Mitgliedstaaten verlangt⁴⁷⁰. Das Verfahren zur Annahme des Eigenmittelbeschlusses besteht aus zwei Stufen. Bei der ersten Stufe handelt es sich um den Rat. Der Rat legt auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig den Eigenmittelbeschluss fest. Danach empfiehlt⁴⁷¹ der Rat, auf der zweiten Stufe, den Mitgliedstaaten die Annahme des Beschlusses nach ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften. Der Beschluss des Rates bedarf der Mitwirkung der Mitgliedstaaten, die durch die Ratifizierung des nationalen Parlaments erfolgen kann. In diesem Sinne ist der Begriff „eigene“ bzw. „autonome“ Befugnisse für die Gemeinschaftssteuer verfehlt, da das „Zusammenwirken“ der Mitgliedstaaten gemäß Art. 269 Abs. 2 EGV keine „eigenen“ bzw. „autonomen“ Befugnisse der Gemeinschaft erlaubt⁴⁷².

Die rechtliche Wirksamkeit dieser Kompetenznorm ist in der Tat von mitgliedstaatlichen Entscheidungen und nicht vom Willen der EU-Organen abhängig⁴⁷³. Diese Koppelung an den Willen der nationalen Parlamente bedeutet, dass Art. 269 Abs. 2 EGV als keine aus-

⁴⁶⁸ F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 454.

⁴⁶⁹ F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 455.

⁴⁷⁰ F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 470 ff.; U. Klocke, a.a.O., S. 93; M. Niedobitek, a.a.O., S. 2303 f.; R. Bieber, a.a.O., S. 1086, Rdnr. 22 ff.

⁴⁷¹ Trotz des Wortlautes von Art. 269 Abs. 2 EGV ist es verkehrt, den Beschluss als „unverbindliche Empfehlung“ zu fassen. Vgl. A. Griese, Die Finanzierung der Europäischen Union, EuR 1998, S. 462 f.; M. Niedobitek, a.a.O., S. 2303.

⁴⁷² F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 455 f.

⁴⁷³ M. Niedobitek, a.a.O., S. 2303; U. Klocke, a.a.O., S. 93

reichende Kompetenznorm für eigene EG-Umweltsteuer angesehen werden darf⁴⁷⁴, da es dieser Vorschrift an einer eindeutigen und vollständigen Übertragung von Entscheidungsbefugnissen an EG-Organe (Rat, Kommission, Europäisches Parlament) fehlt⁴⁷⁵. Die Mitgliedstaaten wollen ihre Steuerquellen selbst ausschöpfen, da sie zur Finanzierung ihres eigenen Etats auf diese Abgabensinstrument angewiesen ist⁴⁷⁶. Die Steuerertragshoheit ist keineswegs allein eine Frage der Finanztechnik, sondern stellt einen wesentlichen Teil der staatlichen Souveränität dar⁴⁷⁷. Dementsprechend haben die Mitgliedstaaten bei solch sensiblen Bereichen im Art. 93, 94 und 175 Abs. 2 EGV die Einstimmigkeit des Beschlusses vorbehalten⁴⁷⁸. Je stärker und tiefer ein Maßnahme bzw. Instrument anderes Wort der Gemeinschaft in die Souveränität der Mitgliedstaaten (z.B. Abgabenerhebung) oder in die Grundrechte der Individuen eingreift, desto „dichter“ und präziser hat die Rechtsgrundlage im Vertrag zu sein⁴⁷⁹.

Darüber hinaus spricht gegen die Annahme einer Kompetenznorm das in Art. 269 EGV enthaltene Prinzip der begrenzten Einzelzuständigkeit (=Einzelermächtigung). Nach diesem Prinzip bedürfen die Organe der Gemeinschaft einer ausdrücklichen Kompetenzzuweisung und für jeden Rechtsakt einer präzisen oder mindestens durch Auslegung nachweisbaren Rechtsgrundlage im EGV⁴⁸⁰. Dieses Prinzip, das als eines der Grundprinzipien des EWGV gilt⁴⁸¹, zeigt deutlich, dass die Gemeinschaft lediglich eine beschränkte Zuständigkeit hat und demnach eine nur funktionsbegrenzte Kompetenz besitzt, während jeder einzelner Mitgliedstaat die unbeschränkte Allzuständigkeit genießt⁴⁸².

Um eine CO₂-Abgabe aufgrund Art. 269 EGV als Gemeinschaftsabgabe einzuführen, könnte man sich rein theoretisch vorstellen, dass EG-Organe durch eine Delegation von Befugnissen im Eigenmittelbeschluss autonom handeln. Dennoch ist eine Befugnisdelegation im Gemeinschaftsrecht schon deshalb nicht zulässig ist, weil eine Ermächtigung

⁴⁷⁴ R. Bieber, a.a.O., S. 1080, Rdnr. 7; U. Klocke, a.a.O., S. 93; a. A. F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 470 ff.

⁴⁷⁵ U. Klocke, a.a.O.

⁴⁷⁶ F. Kirchhof, a.a.O., S. 1362.

⁴⁷⁷ F. Kirchhof, a.a.O., S. 1362.

⁴⁷⁸ F. Kirchhof, a.a.O., S. 1362.

⁴⁷⁹ A. Bleckmann, *Europarecht*, 5. Aufl. 1990, S. 71, Rdnr. 111.

⁴⁸⁰ R. Streinz, Art. 5 EGV, in: R. Streinz (Hrsg.), *EUV/EGV*, 2003, S. 262 f.; T. Oppermann, a.a.O., S. 197; A. Bleckmann, a.a.O., S. 149 f.; U. Klocke, a.a.O., S. 94; andere Ansicht F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 471 ff.

⁴⁸¹ Dies ist streitig. Vgl. A. Bleckmann, a.a.O., Rdnr. 108 ff.; E. Grabitz, Art. 189, in: E. Grabitz (Hrsg.), *Kommentar zum EWG*, 1992, Rdnr. 4; T. Oppermann, *Europarecht*, 1991, Rdnr. 437 ff.

⁴⁸² E. Grabitz, a.a.O., Art. 189 Rdnr. 4; U. Klocke, a.a.O., S. 94.

der EG-Organen im Eigenmittelbeschluss zur umfassenden autonomen Rechtsetzung bezüglich Gemeinschaftsabgaben de facto die Schaffung einer neuen autonomen Rechtsetzungskompetenz darstellen würde⁴⁸³, was jedoch inhaltlich einer Art. 48 EUV vorbehaltenen Vertragsänderung gleichkäme⁴⁸⁴.

Im Hinblick auf die mangelnde demokratische Legitimation ist dieser Gedanke jedoch zu kritisieren. Die Erfordernisse demokratischer Legitimation sind bei der Einführung einer Gemeinschaftssteuer, die eine direkte finanzielle Belastung der Mitgliedstaatsbürger hervorruft⁴⁸⁵, zu beachten. Die Auflösung der Kopplung an nationale Parlamente durch die Delegation schadet der demokratischen Legitimation, die durch nationale Parlamente vermittelt werden soll⁴⁸⁶.

Art. 269 EGV regelt nur die eigenen Einnahmen zum Ausgleich des Haushalts der Gemeinschaft. CO₂-Abgabe oder -steuer sind in keinem der den Art. 269 ausfüllenden Beschlüsse vorgesehen⁴⁸⁷. Zur Änderung des Ziels der Vorschrift ist eine allgemeine Vertragsänderung gemäß Art. 48 EUV erforderlich.

Die letzte Variante hat eine solche Konzeption, dass einerseits die Umweltabgaben im Rahmen der autonomen Rechtsetzungskompetenzen (Art. 175 Abs. 2 EGV) geregelt werden, andererseits die Ertragshoheit ihres Aufkommens über einen Eigenmittelbeschluss der Gemeinschaft zugewiesen wird⁴⁸⁸. Anders als beiden oben dargestellten Varianten gibt es keine erheblichen Probleme bei dem kombinierten Verfahren. Da diese Vorgehensweise erst umweltpolitischen Gesichtspunkten folgt, kann von der Kritik abgesehen werden, dass Art. 269 EGV lediglich den Haushaltsausgleich der EG betrifft. Die Abhängigkeit der Ertragshoheit von nationalen Parlamenten nach dem Verfahren des Art. 269 Abs. 2 EGV unterstützt ihre demokratische Legitimation⁴⁸⁹.

⁴⁸³ F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 494.

⁴⁸⁴ A.a.O., S. 566.

⁴⁸⁵ Kritik auf Ebene der EG. Vgl. F. Klein, Zur Frage der künftigen Steuerhoheit der Europäischen Gemeinschaft, in: G. John (Hrsg.), Besteuerung und Unternehmenspolitik, FS für G. Wöhe, 1989, S. 189 f.

⁴⁸⁶ F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 566.

⁴⁸⁷ M. Hilf, Umweltabgaben als Gegenstand von Gemeinschaftsrecht und -politik, in: Umweltschutz durch Abgaben und Steuern, 7. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 22. bis 24. Sept. 1991, S. 135.

⁴⁸⁸ F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 508.

⁴⁸⁹ C. Ohler, Mehr Mut zur Steuerpolitik in Europa. Möglichkeiten und Grenzen der Harmonisierung direkter Steuern, EuZW 1997, S. 374; F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 508.

Trotz der äußeren Perfektion taucht ein Problem beim kombinierten Verfahren auf, wenn die Gemeinschaft die umfassende Ertragshoheit bezüglich einzelner oder mehrerer Abgaben besitzt⁴⁹⁰. In diesem Fall könnten das Einzelermächtigungsprinzip bzw. die demokratische Legitimation der Mitwirkung der nationalen Parlamenten gefährdet werden, wie bei einer Delegation von Befugnissen im Eigenmittelbeschluss, da die Gemeinschaft im Anwendungsbereich ihrer autonomen Rechtsetzungskompetenzen die Abgabensätze ändern und damit ihre Eigenmittel erhöhen bzw. sogar neue eigene Abgaben ohne Durchführung des Verfahrens gem. Art. 269 Abs. 2 EGV einführen könnte.

(b) CO₂-Abgabe auf europäischer Ebene aufgrund Sachkompetenzen

Um eine Gemeinschaftsabgabe einzuführen bleibt zu klären, ob die Gemeinschaft sie allein aufgrund einer anderen sachlichen Ermächtigungsgrundlage zuweisen kann, falls Art. 269 EGV als Kompetenznorm ausscheidet. Diesbezüglich befindet sich im EG-Vertrag keine andere ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage. Vielmehr wahren die Mitgliedstaaten sorgfältig ihre eigene Steuersouveränität mittels Einstimmigkeit für abgabenrechtliche EG-Regelungen in Art. 93, 95 Abs. 2 und 175 Abs. 2 EGV⁴⁹¹. Somit hat die Gemeinschaft aufgrund dieser Vorschriften lediglich Kompetenzen zur Harmonisierung der Umweltabgaben ihrer Mitgliedstaaten⁴⁹². Dies setzt zunächst das Bestehen von unterschiedlichen Regelungen für die gleiche Umweltabgabe in mehreren Mitgliedstaaten voraus⁴⁹³. Darüber hinaus ist die Finanzierungslast der Mitgliedstaaten für Umweltschutzpolitik deutlich im Art. 175 Abs. 4 verankert. Somit läßt sich aus Art. 93, 95 Abs. 2 und 175 Abs. 2 EGV die Ertragshoheit für Umweltgemeinschaftsabgabe nicht ableiten.

In der Untersuchung der Einführung der Abgaben im Rahmen der Agrarpolitik hat Fugmann nach den rechtsstaatlichen Erfordernissen die Kompetenz zur Einführung einer Abgabe der Gemeinschaft ohne ausdrückliche Ermächtigung der Gemeinschaft zur Abgabenerhebung verneint⁴⁹⁴. Wenn man akzeptiert, dass die Abgabenerhebung eine Hoheitsbefugnisfrage ist, wie oben dargestellt, und es dabei um die Übertragung von Ho-

⁴⁹⁰ F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 567.

⁴⁹¹ F. Kirchhof, a.a.O., S. 1351.

⁴⁹² A.a.O., S. 1351.

⁴⁹³ D. Birk, Gemeinschaftsteuern, in: ders. (Hrsg.), Handbuch des Europäischen Steuer- und Abgabenrechts, 1995, S. 308 f.; R. Breuer, Umweltlenkende und wirtschaftsrechtliche Abgaben im europäischen Binnenmarkt, DVBl. 1992, S. 496; T. Schröder, Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Umweltrechts, 1992, S. 87. 94.

⁴⁹⁴ F. Fugmann, Der Gesamthaushalt der EG-Bedeutung, rechtliche Struktur, Vollzug, Notwendigkeit und Möglichkeiten einer Reform, 1992, S. 142; F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 517.

heitsbefugnissen geht, ist gemäß Art. 24 GG die Übertragung von Hoheitsbefugnissen auf die Gemeinschaft auch insoweit zulässig, als bei ihrem Übergang Teile der mitgliedstaatlichen nationalen Rechtsstaatsgarantien verloren gehen⁴⁹⁵. Weil die Übertragung der Abgabenerhebungshoheit den gesamten Regelungsbereich aus der nationalstaatlichen Zuständigkeit herauslöst, ist die Einnahmehoheit bei den Mitgliedstaaten verblieben, wenn es keine ausdrückliche Ermächtigung im EGV gibt⁴⁹⁶.

Da nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung die Gemeinschaft lediglich eine beschränkte Zuständigkeit hat und deshalb eine nur funktionsbegrenzte Kompetenz besitzt⁴⁹⁷, ergeben sich aus diesem Prinzip auch Gegenargumente einer EG-Ertragshoheit aufgrund von autonomen Sachkompetenzen, zumal für eine solche Ertragszuweisung eine ausdrückliche Ermächtigung im EG-Vertrag bestehen müsste⁴⁹⁸. Wenn nicht genaue Regelungen über die Zuweisung der Abgabenkompetenzen getroffen sind, führt das unverbundene Nebeneinander verschiedener Abgabengesetzgeber zu Kollisionsproblemen⁴⁹⁹. Insbesondere im sensiblen Bereich der Abgaben, in dem die Entscheidungen der schleppenden Harmonisierung sowie den Einstimmigkeitserfordernissen unterliegen müssen, wird eine Annahme europäischer Ertragsbefugnisse aufgrund autonomer Rechtssetzungskompetenzen als negativ angesehen⁵⁰⁰.

Unter haushaltsrechtlichem Blickwinkel tauchen einige Probleme auf, die eine EG-Ertragshoheit aufgrund von Sachkompetenzen hindern. Trotz gestiegener Befugnisse vom Europäischem Parlament⁵⁰¹ ist die Entscheidung über die obligatorischen Ausgaben Sache des Rates. Daher kann das Europäische Parlament lediglich eine mitwirkende Rolle beim Haushaltsverfahren einnehmen, ohne eine umfassende Haushaltskontrollfunktion zu besitzen⁵⁰². Dieses bereits defizitäre Haushaltsbeschlussverfahren kann durch eine generelle Ausweitung der Ertragshoheit der Gemeinschaft mit den Sachkompetenzabgaben negativ verstärkt werden⁵⁰³. Additiv würden parafiskalische Schattenhaushalte neben der

⁴⁹⁵ So auch BVerfG, zuletzt im „Eurocontrol“ Urteil vom 26. 6. 1981 in EuGRZ 1982, S. 172; F. Fugmann, a.a.O., S. 142.

⁴⁹⁶ F. Fugmann, a.a.O., S. 142.

⁴⁹⁷ E. Grabitz, a.a.O., Art. 189 Rdnr. 4; U. Klocke, a.a.O., S. 94.

⁴⁹⁸ F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 523; F. Fugmann, a.a.O., S. 142.

⁴⁹⁹ U. Klocke, a.a.O., S. 100; F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 518.

⁵⁰⁰ U. Klocke, a.a.O., S. 100; F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 518.

⁵⁰¹ Vgl. u. a. die Entschließung des Europaparlamentes zur Verstärkung seiner Befugnisse im Bereich der Haushaltskontrolle vom 22. 11. 1990, ABl. 1990 Nr. C 324, S. 234.

⁵⁰² Siehe Art. 272 EGV; U. Klocke, a.a.O., S. 101.

⁵⁰³ U. Klocke, a.a.O., S. 101.

Einnahmen aufgrund Art. 269 EGV die Übersichtlichkeit des Haushaltsverfahrens bedrohen⁵⁰⁴.

Abgabebefugnisse auf EG-Ebene würden aufgrund von Sachkompetenzen demokratische Legitimation gefährden⁵⁰⁵. Durch die Ertragshoheit aufgrund von Sachkompetenzen könnte das Haushaltsverfahren von Art. 272 EGV, in dem das Europäische Parlament ein Vetorecht besitzt, umgangen werden. Somit hat eine nur mittelbar legitimierte Exekutive der Mitgliedstaaten weitgehend allein Entscheidungsrecht⁵⁰⁶. Darüber hinaus verringern Abgabebefugnisse auf EG-Ebene aufgrund von Sachkompetenzen durch die Auflösung der Kopplung an nationale Parlamente die demokratische Legitimation, die durch die nationalen Parlamente vermittelt werden soll.⁵⁰⁷

b) Ergebnis

Nach der oben dargestellten Untersuchung kann die Gemeinschaft weder aufgrund Art. 269 EGV noch aufgrund Sachkompetenzen eine CO₂-Abgabe mit eigener Ertragshoheit, die ihrem Haushalt zufließt, einführen. Wegen der mangelnden Entscheidungsbefugnis der europäischen Organe bzw. der fehlenden Zuständigkeitsübertragung, die durch Einzelermächtigungsprinzip begrenzt ist, enthält der 269 EGV keine ausreichende Kompetenz zur Einführung einer gemeinschaftlichen CO₂-Abgabe. Die Möglichkeit einer Erweiterung der Sachkompetenzen der Gemeinschaft durch die Ertragshoheit ist ebenfalls versperrt, da eine Ertragshoheit aufgrund von Sachkompetenzen mit rechtsstaatlichen, haushaltsrechtlichen und demokratiethoretischen Prinzipien nicht vereinbar ist. Diese europarechtliche Zurückhaltung bei einer eigenen EG-CO₂-Abgabe beruht vor allem darauf, dass die Mitgliedstaaten die eigene Souveränität, die sie mit der Abgabe ausdrücken können, nicht auf die EG übertragen wollen⁵⁰⁸. Schließlich stellt sich die Frage, ob die EG die Kompetenz besitzt, verbindlich festzulegen, dass die Mitgliedstaaten eine CO₂-Abgabe einzuführen haben, wenn die Möglichkeit der eigenen Gemeinschaftsumweltabgabe ausscheidet.

⁵⁰⁴ U. Klocke, a.a.O., S. 101.

⁵⁰⁵ U. Klocke, a.a.O., S. 101; F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 518.

⁵⁰⁶ U. Klocke, a.a.O., S. 101.

⁵⁰⁷ Vgl. U. Klocke, a.a.O., S. 101.

⁵⁰⁸ F. Kirchhof, a.a.O., S. 1362.

3. Kompetenz der Gemeinschaft zur Verpflichtung der Mitgliedstaaten, eine CO₂-Abgabe einzuführen

a) Überblick über die Regelungskompetenzen der EG

Die EG hat nach Art. 93, 94 i.V.m. 95 Abs. 2 und 175 Abs. 2 EGV lediglich Kompetenzen zur *Harmonisierung* der Umweltabgaben ihrer Mitgliedstaaten⁵⁰⁹. Es geht bei diesen Regelungen nicht um Rechtsvereinheitlichung mit dem Ziel der Herstellung identischer Rechtsregeln, sondern um eine Harmonisierung zur Herstellung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen und eines hohen Umweltschutzniveaus⁵¹⁰. Während diese Vorschriften für die Harmonisierung von Umweltabgaben wesentlich wichtigere Rollen spielen sollen, ist wegen des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung eine Generalermächtigung nicht vorhanden. Somit erscheint es unerlässlich, den oben genannten Regelungen die Art. 96 f. und 308 EGV im Zusammenhang mit der Harmonisierung der CO₂-Abgaben der Mitgliedstaaten zu erörtern.

(a) Art. 96 f. EGV (Beseitigung vorhandener Verzerrungen)

Die Art. 96 f. EGV enthalten die für Umweltabgaben womöglich bedeutsame Befugnis, die vorhandenen Unterschiede in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten mit der Richtlinie anzugleichen. Die Gemeinschaft kann mit geeigneten Maßnahmen reagieren, falls vorhandene Rechtsunterschiede die Wettbewerbsbedingungen verfälschen und dadurch eine beseitigungsbedürftige Verzerrung entsteht⁵¹¹. Da eine Richtlinie –wenn die Beratungen nach Art. 96 Abs. 1 nicht zur Beseitigung der Verzerrungen führen– in einem äußerst kurzem und lockerem Verfahren, welches keine Beteiligung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschlusses vorsieht, mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden kann, kann diese Demokratieunfreundlichkeit des Rechtsetzungsprozesses im Verhältnis zu anderer Angleichungsregelungen, die durchweg Einstimmigkeit verlangen, lediglich dann gerechtfertigt werden, wenn die Intensität der Wettbewerbsverzerrung extrem hoch und dadurch die Bedürftigkeit gemein-

⁵⁰⁹ F. Kirchhof, a.a.O., S. 1351

⁵¹⁰ C.O. Lenz (Hrsg.), EG-Vertrag, Kommentar, 2. Aufl. 1999, S. 629; F. Kirchhof, a.a.O., S. 1351.

⁵¹¹ S. Leible, Art. 96 EGV, in: R. Streinz (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 2003, S. 1267 f.

schaftlichen Handelns sehr eilig ist⁵¹². Daher ist die Harmonisierung der CO₂-Abgabe von Mitgliedstaaten aufgrund dieser Regelung schon aus diesem Blickwinkel problematisch, da eine Abgabepolitik auf europäischer Ebene ein sensibles Souveränitätsfeld berührt und somit ein strengeres Beschlussverfahren sowie andere Angleichungsregelungen erforderlich sind.

Darüber hinaus ist diesen Normen ein gravierendes Anwendungsproblem immanent: Sie greifen nur dann, wenn die Verfälschung der Wettbewerbsbedingungen wegen vorhandener Rechtsunterschiede und einer beseitigungsbedürftigen Verzerrung bestehen, während die allgemeine Rechtsangleichung aufgrund von Art. 94 und 95 oder Art. 175 Abs. 2 nicht an die Wettbewerbsverzerrung anzuknüpfen braucht⁵¹³. Somit erscheinen diese Regelungen nicht geeignet, als Kompetenzregelungen zur Harmonisierung der CO₂-Abgaben von Mitgliedstaaten zu dienen. Resultierend daraus sind sie bisher noch nie als Kompetenzregelungen genutzt worden⁵¹⁴.

(b) Art. 308 EGV (Subsidiäre Rechtsetzungsbefugnis)

Art. 308 EGV hat die Funktion, Lücken zu schließen⁵¹⁵, indem er einen Ausgleich für Fällen schafft, in denen den Gemeinschaftsorganen ausdrücklich oder implizit verliehene Befugnisse durch spezifische Bestimmungen des Vertrages fehlen aber gleichwohl Befugnisse erforderlich erscheinen⁵¹⁶. Dennoch räumt Art. 308 EGV dem Rat keine Befugnis ein, zu Lasten der Mitgliedstaaten autonom neue Rechtsetzungsbefugnisse für sich zu begründen (also, keine Kompetenz-Kompetenz)⁵¹⁷. Die Kompetenznorm des Art. 308 EGV hat nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH⁵¹⁸ subsidiären Charakter gegenüber den im Vertrag ausdrücklich oder implizit enthaltenen Kompetenzen⁵¹⁹. Daher ist

⁵¹² S. Leible, a.a.O., S. 1269 f.

⁵¹³ Vgl. J. Pipkorn/A. Bardenhewer-Rating, Art. 96 f. EGV, in: H. v. der Groeben/J. Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 2004, S. 1482, Rdnr. 21.

⁵¹⁴ F. Kirchhof, a.a.O., S. 1363.

⁵¹⁵ I.E. Schwartz, Art. 235 EGV, in: H. v. Groeben/J. Thiesing/C.-D. Ehlermann, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 5. Aufl. 1997, Rdnr. 3; R. Streinz, Art. 308 EGV, in: R. Streinz (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 2003, S. 2540 f.

⁵¹⁶ EuGH, Gutachten 2/94, EMRK-Beitritt, Sammlung der Rechtsprechung des EuGH und des EuG (Slg.) 1996, I-1759 Rdnr. 29.

⁵¹⁷ Vgl. EuGH, Gutachten 1/94, GATS und TRIPS, Sammlung der Rechtsprechung des EuGH und des EuG 1994, I-5627 Rdnr. 89; I.E. Schwartz, Art. 308 EGV, in: H. v. der Groeben/J. Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 2004, S. 1678 f.

⁵¹⁸ EuGH, verbundene Rechtssachen 73 und 74/63.

⁵¹⁹ T. Zimmer, CO₂-Emissionsrechtshandel in der EU – Ökonomische Grundlagen und EG-rechtliche Probleme, 2004, S. 176; R. Streinz, Art. 308 EGV, a.a.O., S. 2542.

die Umweltabgabe nicht mehr auf Art. 308 zu stützen, da das Sachgebiet der Umweltabgaben praktisch durch die Art. 175 ff. geregelt ist⁵²⁰.

b) Zuständigkeit der Gemeinschaft aufgrund umweltpolitischer Kompetenz (insbesondere Art. 174, 175 EGV)

(a) Überblick

Art. 174 ff. EGV sind die allgemeine Rechtsgrundlage der Umweltpolitik der Gemeinschaft. In Art. 174 sind Ziele (Abs. 1), Schutzniveau bzw. Prinzipien der Umweltpolitik (Abs. 2), Rahmenbedingungen bzw. Abwägungskriterien (Abs. 3) sowie die Finanzierungs-, Durchführungs- und Außenkompetenzen der Gemeinschaft (Abs. 4) und als allgemeine Handlungsnorm der Umweltpolitik der Gemeinschaft⁵²¹ in Art. 175 EGV die Verfahrensmodalitäten der Rechtsetzung geregelt⁵²².

Der hier verwendete Begriff der Umwelt ist an keiner Stelle des Vertrages definiert. Bei Verabschiedung der EEA wurde eine begriffliche Einengung bewusst aufgegeben, um den Umweltbegriff entwickelungsoffen zu halten⁵²³. Der Umweltbegriff im EGV bezieht sich daher neben der natürlichen Umwelt auf die wirtschaftsbezogene wie soziale, ästhetische bzw. kulturelle, d.h. vom Menschen geschaffene gegenständliche Umwelt⁵²⁴, mithin die sozio-ökonomische Umwelt, d.h. der Schutz der Bevölkerung und der Natur vor Umweltgefahren, die durch industrielle und gewerbliche Tätigkeit hervorgerufen werden⁵²⁵. Jedoch ist die Arbeitsumwelt gemäß Art. 95 Abs. 4 EGV ausgeklammert und wird bewusst mit „allgemeiner Umwelt“ nebeneinander verwendet. Aus diesem Grund vertreten einige Autoren des deutschen Rechtskreises die Ansicht, dass die beiden Begriffe im EGV voneinander unterschieden werden müssen, sodass sich der Umweltbegriff des Vertrages auf die natürliche Umwelt bildenden Umweltmedien Boden, Luft, Wasser

⁵²⁰ M. Wasmeier, Umweltabgaben und Europarecht – Schranken des staatlichen Handlungsspielraumes bei der Erhebung öffentlicher Abgaben im Interesse des Umweltschutzes, 1995, S. 238 f.

⁵²¹ I. Pernice, Kompetenzordnung und Handlungsbefugnisse der EG auf dem Gebiet des Umwelt- und Technikrechts, DV 1989, S. 1.

⁵²² U. Klocke, a.a.O., S. 103.

⁵²³ Vgl. F.G. Jacobs, The protection of the environment under the Single European Act, in: J. Schwarze/Schermers (Hrsg.), Structure and Dimensions of European Community Policy, 1988, S. 117 ff.; U. Klocke, a.a.O., S. 104.

⁵²⁴ Vgl. A. Epiney, Umweltrecht in der europäischen Union, 1997, S. 6 f.; W. Frenz, Europäisches Umweltrecht, 1997, S. 19 f.; W. Kahl, Art. 174, in: R. Streinz, Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 2003, S. 1702.

⁵²⁵ W. Kahl, a.a.O., S. 1702; U. Klocke, a.a.O., S. 104.

sowie sämtliche Organismen beschränkt⁵²⁶. Trotz dieser Gegenauffassung ist die Arbeitsumwelt vielmehr als ein Teilausschnitt des übergreifenden sozialen Umweltbegriffs zu verstehen⁵²⁷. Daher kann man den Begriff der Umwelt im EGV folgendermaßen definieren⁵²⁸: Umwelt ist die Summe der Faktoren Mensch, Fauna und Flora, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, Sachgüter und kulturelles Erbe einschließlich der Wechselwirkung zwischen diesen Faktoren und des Schutzes der sozialen Umwelt der Menschen⁵²⁹.

Wie oben dargestellt beinhalten Art. 174 ff. EGV zwar keine unmittelbare Bestimmungen über den Klimaschutz, aber der Klimaschutz bzw. Maßnahmen im Bereich des Klimaschutzes scheinen ganz selbstverständlich in den Bereich der Umweltpolitik der Gemeinschaft zu fallen⁵³⁰.

Im Art. 175 EGV gab es vor dem Maastricht-Vertrag keine ausdrückliche Erwähnung abgabenrechtlicher Regelungsmöglichkeiten. Alle Maßnahmen zur Erreichung der in Art. 174 EGV genannten Ziele der Umweltpolitik waren daher offen⁵³¹. Seit dem Maastricht-Vertrag hat Art. 175 Abs. 2 S. 1 1. Spiegelstrich EGV mit einem besonderen Rechtssetzungsverfahren deutlich auf „eine Möglichkeit des Einsatzes abgabenrechtlicher Instrumente in der Umweltpolitik hingewiesen⁵³², obwohl die genaue Auslegung des Begriffes von „Vorschriften überwiegend steuerlicher Art“ von Art. 175 Abs. 1 1. Spiegelstrich EGV immer noch umstritten ist⁵³³.

Da die Ermächtigung der EG zur Rechtsetzung in der EG-Umweltpolitik nach Art. 175 EGV auf die Erreichung der in Art. 174 EGV genannten Ziele ausgerichtet ist, und eine Umweltabgabe nach Art. 175 EGV daher den Vorgaben des Art. 174 EGV, insbesondere den Zielen und Prinzipien der Umweltpolitik entsprechen muss, ist die Zulässigkeit der

⁵²⁶ Vgl. W. Frenz, a.a.O., Rdnr. 61 f.; M. Kloepfer, Umweltrecht 3. Aufl., 2004, S. 678.

⁵²⁷ W. Kahl, a.a.O., S. 1702; U. Klocke, a.a.O., S. 105.

⁵²⁸ W. Kahl, a.a.O., S. 1702.

⁵²⁹ C. Calliess, Art. 174 EGV, in: ders./M. Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl. 2002, Rdnr. 8; L. Krämer, EC Environmental Law, 4. Aufl. 2000, Rdnr. 1-04; M. Schröder, in: H.-W. Rengeling (Hrsg.), EUDUR, Bd. I, 2. Aufl. 2003, § 9 Rdnr. 17.

⁵³⁰ U. Klocke, a.a.O., S. 103.

⁵³¹ F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 168; vgl. M. Hilf, Umweltabgaben als Gegenstand von Gemeinschaftsrecht und -politik, UTR 16, 1992, S. 127 ff.

⁵³² Vgl. S. Breier/H. Vygen, Art. 175 EGV, in: C.O. Lenz, Kommentar zum EGV, Rdnr. 7 ff.; F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 168.

⁵³³ P. Kreibohm, Der Begriff der Steuer im Europäischen Gemeinschaftsrecht, VES Bd. 31, 2004, S. 197 ff.; F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 196 ff.

Kompetenz einer Umweltabgabe zunächst anhand der in Art. 174 EGV genannten Kriterien zu überprüfen⁵³⁴.

(b) Ziele der EG-Umweltpolitik

Art. 174 Abs. 1 EGV stellt abschließend vier Ziele der EG-Umweltpolitik auf⁵³⁵. Die einzelnen Ziele stellen gleichzeitig Aufgaben an die EG-Organe⁵³⁶, und sind rechtsverbindlich⁵³⁷ und gleichrangig⁵³⁸. Aus ihrer normativen Abstraktheit folgt, dass Gemeinschaftsorgane bei der Verwirklichung Ziele der EG-Umweltpolitik über einen breiteren Gestaltungsspielraum verfügen⁵³⁹. Trotz ihrer Rechtsverbindlichkeit ist in Art. 174 Abs. 1 EGV hinsichtlich der Justiziabilität keine Gewährleistung des absoluten bzw. sofortigen Umweltschutzes zu verlangen⁵⁴⁰. Von dem Wortlaut des Art. 174 Abs. 1 EGV „beitragen“ wird abgeleitet, dass noch andere Maßnahmen, Umweltschutzsubjekte (Mitgliedstaaten, internationale Organisationen, Regionen, Gemeinden) und andere Politikbereiche, die für den Umweltschutz von Bedeutung ist, vorhanden sind⁵⁴¹.

Die Einführung einer EG-weiten CO₂-Abgabe, die bezweckt, CO₂-Emissionen in der EU erheblich zu reduzieren und dadurch zur Bekämpfung der sich ständig entwickelnden Klimaänderung und der daraus resultierenden Folgen für Mensch und Natur beizutragen, kann die in Art. 174 Abs. 1 EGV genannten umweltpolitischen Ziele der Ressourcenschonung sowie der Erhaltung der Umwelt umsetzen, und ist somit hinsichtlich der Vorgaben des Art. 174 Abs. 1 EGV zielkonform⁵⁴². Nach Art. 174 Abs. 1 EGV sind die Ziele der Umweltpolitik der Gemeinschaft die Folgenden:

- Erhaltung, Schutz und Qualitätsverbesserung der Umwelt.

⁵³⁴ Vgl. F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 169; U. Klocke, a.a.O., S. 104.

⁵³⁵ J. Scherer/F.S.M. Heselhaus, Umweltrecht, in: M.A. Dausen (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 1993, Rdnr. 11; S. Himmelmann, Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft, in: S. Himmelmann/A. Pohl/C. Tinnesen-Harmes (Hrsg.), Handbuch des Umweltrechts, 1994, Rdnr. 29 ff.

⁵³⁶ W. Kahl, a.a.O., S. 1703; A. Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG. Art. 20a Rdnr. 109.

⁵³⁷ J. Scherer/F.S.M. Heselhaus, a.a.O., Rdnr. 13; W. Kahl, a.a.O., S. 1073.

⁵³⁸ W. Kahl, a.a.O., S. 1073; U. Klocke, a.a.O., S. 105; T. Oppermann, Europarecht, 1991, Rdnr. 2010.

⁵³⁹ C. Calliess, Art. 174 EGV, in: ders./M. Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl. 2002, S. 1828; M. Schröder, in: H.-W. Rengeling (Hrsg.), EUDUR, Bd. I, § 9, Rdnr. 16.

⁵⁴⁰ Generalanwalt Léger, SchlA Rs. C-284/95, Safety Hi-Tech, u. a., Slg. 1998, I-4301/4304 Nr. 75; W. Kahl, a.a.O., S. 1073.

⁵⁴¹ W. Kahl, a.a.O., S. 1704; L. Krämer, Art. 174 EGV, in: H. v. der Groeben/J. Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Aufl. 2003, S. 1434.

⁵⁴² T. Zimmer, a.a.O., S. 140; U. Klocke, a.a.O., S. 105 ff.

Die gemeinschaftliche Umweltpolitik soll dazu beitragen, die Umwelt zu erhalten, sie zu schützen und ihre Qualität zu verbessern. Aus diesen drei Zielsetzungen muss die EG-Umweltpolitik nicht nur den gegenwärtigen Zustand der Umwelt erhalten, sondern auch im Interesse künftiger Generationen eingetretene Schäden beseitigen und verloren gegangene Umweltqualitäten restaurieren⁵⁴³. Unbestritten beeinflusst die ständige Entwicklung der Klimaänderung unmittelbar die Ökosysteme⁵⁴⁴ und verursacht dadurch unzählbare Umweltprobleme⁵⁴⁵. Da aus diesem Blick die Maßnahmen gegen eine Erwärmung der Atmosphäre notwendig sind und eilig erwartet werden, kann eine CO₂-Abgabe mit Sicherheit zum Erreichen der Ziele beitragen.

- *Schutz der menschlichen Gesundheit.*

Klimaschutzpolitik soll dem Schutze der menschlichen Gesundheit dienen. Der Begriff der Gesundheit umfasst sowohl die individuelle Gesundheit als auch öffentliche Gesundheit („Volksgesundheit“)⁵⁴⁶ und ist als körperlich Unversehrtheit und als geistig-seelisches Wohlbefinden (im Sinne des weiten WHO-Gesundheitsbegriffs) zu verstehen⁵⁴⁷. Eine Reduktion der CO₂-Emission durch die Klimaschutzpolitik schützt mittelbar die Gesundheit der EU-Bürger, denn die Folgen der Entwicklung des Klimas gefährden wissenschaftlich konsentiert direkt bzw. indirekt die menschliche Gesundheit.

- *Die Schonung der natürlichen Ressourcen.*

Die umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen Art. 174 Abs. 1 3. Spiegelstrich EGV ist als besonders hervorgehender Teilaspekt der Erhaltung der Umwelt zu betonen⁵⁴⁸. Unter dem Begriff der natürlichen Ressourcen fallen jene Naturgüter, die durch Übernutzung langfristig beeinträchtigt werden oder sich erschöpfen können, wie, allgemein gesprochen, die Umweltmedien Luft, Wasser und Boden einschließlich der Bodenschätze sowie Fauna und Flora⁵⁴⁹. Mit einer umsichtigen Verwendung zielt man auf ein

⁵⁴³ L. Krämer, a.a.O., S. 1436; C. Calliess, a.a.O., S. 1813.

⁵⁴⁴ U. Klocke, a.a.O., S. 106.

⁵⁴⁵ Siehe unter B. I. 2. b).

⁵⁴⁶ W. Kahl, a.a.O., S. 1706; vgl. C. Calliess, a.a.O., S. 1815.

⁵⁴⁷ U. Klocke, a.a.O., S. 106; W. Kahl, a.a.O., S. 1706.

⁵⁴⁸ C. Calliess, a.a.O., S. 1814.

⁵⁴⁹ W. Kahl, a.a.O., S. 1707; C. Calliess, a.a.O., S. 1814; W. Frenz, *Europäisches Umweltecht*, 1997, S. 8 f.

vorsichtiges Gebrauchmachen natürlicher Ressourcen ab, und vermeidet damit jegliche Verschwendung⁵⁵⁰. In diesem Sinne ist die effiziente Nutzung der Ressourcen nicht erneuerbarer Energie, also Kohle, Erdöl sowie Erdgas zu fordern. Durch die CO₂-Abgabe können die Emissionen reduziert werden. Diese Reduktion der Emissionen hat einen unmittelbaren Zusammenhang mit dem umsichtigen rationellen Energieeinsatz fossiler Brennstoffe⁵⁵¹. Die optimale Ausnutzung fossiler Brennstoffe durch eine CO₂-Abgabe verbessert nicht nur den Klimazustand, sondern trägt auch zur aufgegebenen Ressourcenschonung nach Art. 174 Abs. 3. Spiegelstrich EGV bei⁵⁵².

- Förderung internationalen Umweltschutzes.

Dieses Ziel ergibt sich aus der Notwendigkeit der internationalen Kooperation, da die zahlreichen Umweltprobleme, insbesondere Luftverschmutzung, keine Grenze kennen⁵⁵³. Eine CO₂-Abgabe würde der Bekämpfung der Erwärmung der Erdatmosphäre dienen, wenn sie in mehreren Staaten eingeführt würde.

Somit lässt sich von der oben dargestellten Untersuchung ableiten, dass eine CO₂-Abgabe zur Verfolgung aller in Art. 174 Abs. 2 EGV verankerten Ziele beiträgt.

(c) Prinzipien der EG-Umweltpolitik

In Anlehnung an frühere Umweltaktionsprogramme⁵⁵⁴ sind in Art. 174 Abs. 2 EGV verschiedene Handlungsprinzipien geregelt⁵⁵⁵. Bei den Regelungen des Art. 174 Abs. 2 EGV geht es nicht nur um politische Handlungsrichtlinien oder einen bloßen Orientierungsrahmen für politische Akteure, sondern auch um verbindliche Rechtsprinzipien (Optimierungsgebot)⁵⁵⁶, von denen nur unter einer nachvollziehbaren Rechtfertigung abgewichen werden darf⁵⁵⁷. Sie dienen der Konkretisierung des Umweltschutzzieles des Art. 174 Abs. 1 EGV, und können im Zusammenhang mit der CO₂-Abgabe Eingriffe in

⁵⁵⁰ L. Krämer, a.a.O., S. 1437; U. Klocke, a.a.O., S. 107.

⁵⁵¹ U. Klocke, a.a.O., S. 107.

⁵⁵² U. Klocke, a.a.O., S. 107 f.; W. Kahl, a.a.O., S. 1707.

⁵⁵³ W. Kahl, a.a.O., S. 1707.

⁵⁵⁴ Vgl. C. Calliess, a.a.O., in Fn. 23.

⁵⁵⁵ T. Zimmer, a.a.O., S. 191.

⁵⁵⁶ Grundlegend R. Alexy, Zum Begriff des Rechtsprinzips, in: W. Krawietz/K. Opalek (Hrsg.), Argumentation und Hermeneutik in der Jurisprudenz, Rechtstheorie 1979, Beiheft 1, S. 59 ff.

⁵⁵⁷ W. Kahl, a.a.O., S. 1710; T. Zimmer, a.a.O., S. 191; A. Epiney, a.a.O., S. 108; W. Frenz, a.a.O., S. 46; M. Schröder, in: H.-W. Rengeling (Hrsg.), EUDUR, Bd. I, § 9 Rdnr. 32; a. A. Gérard, L'Environnement, in: Commentaire Megret, Le droit de la CE, Bd. 8, 2. Aufl. 1996, S. 248; L. Krämer, EC Environmental Law, 4. Aufl. 2000, Rdnr. 1-16.

Grundrechte aufgrund einer Lenkungs- oder einer Belastungswirkung rechtfertigen, da sie sogar Ausnahmen von primärrechtlichen Regelungen rechtfertigen können⁵⁵⁸. Da die einzelnen Umweltpolitikprinzipien inhaltlich unbestimmt sind, gelten sie grundsätzlich nicht unmittelbar, sondern sind durch Sekundärrecht, Rechtsprechung und Literatur zu konkretisieren, und entfalten daher eine Maßstabs- und Abwägungsfunktion für die EG-Rechtsetzungsorgane⁵⁵⁹. Da die einzelnen Prinzipien ihre wesentlichen Wirkungen auf verschiedenen Ebenen entfalten, stehen sie in keiner normativen Rangfolge zueinander⁵⁶⁰. Sie stehen alle unter dem Gebot eines hohen Umweltschutzes. Darüber hinaus betreffen Vorsorge-, Vorbeuge- sowie Ursprungsprinzip auch besondere Regelungstechniken in der Umweltpolitik und das Verursacherprinzip die Frage der Kostentragung, während das Gebot eines hohen Umweltschutzes Bezug zu der Umweltqualität aufweist⁵⁶¹.

(1) Schutzniveaunklausel

Art. 174 Abs. 2 UAbs. 1 S. 1 EGV wurde mit dem Vertrag von Maastricht im Umweltkapitel verankert⁵⁶². Die Klausel des „hohen Schutzniveaus“ findet sich nicht nur im Art. 174 Abs. 2 UAbs. 1 S. 1 EGV, sondern auch in Art. 2 EGV und mit leichten Abänderungen in Art. 95 EGV⁵⁶³. Das „hohe Schutzniveau“ des Art. 174 Abs. 2 EGV gilt für die allgemeine Umweltpolitik, während es vom Art. 95 EGV bei jeder einzelnen Maßnahme berücksichtigt oder umgesetzt werden muss⁵⁶⁴.

Im Hinblick auf den Rang des Umweltschutzes im Verhältnis zu anderen vertraglichen Zielen und insbesondere zur ökonomischen Ausrichtung des Vertrages ist im Vertrag nicht bestimmt, was unter einem hohen Schutzniveau zu verstehen ist, und wie sehr die Umwelt geschützt werden muss⁵⁶⁵. Trotz dieser Unbestimmtheit und Auslegungsschwierigkeit ist jedoch klar, dass der Vertrag nicht das höchste vorstellbare Schutzniveau gemeint hat, da Art. 176 EGV bzw. Art. 95 Abs. 4 und 5 EGV den Mitgliedstaaten noch

⁵⁵⁸ F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 178 f.

⁵⁵⁹ W. Kahl, a.a.O., S. 1710; T. Zimmer, a.a.O., S. 191; vgl. W. Frenz, a.a.O., Rdnr. 137; M. Schröder, a.a.O., Bd. I, § 9, Rdnr. 32.

⁵⁶⁰ W. Kahl, a.a.O., S. 1711; F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 179; S. Breier/H. Vygen, Art. 174 in: C.O. Lenz, EGV, 2. Aufl. 1999, Rdnr. 10; A. Epiney/A. Furrer, Umweltschutz nach Maastricht, Ein Europa der drei Geschwindigkeiten?, EuR 1992, 384 f.

⁵⁶¹ F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 179.

⁵⁶² W. Kahl, a.a.O., S. 1708; F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 172.

⁵⁶³ L. Krämer, a.a.O., S. 1435.

⁵⁶⁴ Vgl. L. Krämer, a.a.O., S. 1435.

⁵⁶⁵ C. Calliess, a.a.O., S. 1815; F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 171 ff.; L. Krämer, a.a.O., S. 1435.

verstärkte Maßnahmen eröffnen⁵⁶⁶. In einigen Einzelfällen hat der EuGH mit seinen Urteilen die Tendenz gezeigt⁵⁶⁷, in der Abwägung mit sonstigen Vertragszielen Umweltschutzpolitik für vorrangig zu halten⁵⁶⁸. Der sog. relativ hohe Rang des Umweltschutzes entfaltet zwar über die Querschnittsklausel des Art. 6 EGV eine entsprechende Ausstrahlungswirkung⁵⁶⁹, aber er kann bei der Güter- und Interessenabwägung im konkreten Falle im Zweifel⁵⁷⁰ insbesondere hinter wirtschaftlichen Gründe zurücktreten⁵⁷¹, da der Umweltschutz nur eines der wesentlichen Ziele des Vertrages ist⁵⁷².

In Bezug auf das gemeinschaftliche Tätigwerden lassen sich aus dem Vorrang der Umweltschutzziele das Verschlechterungsverbot bzw. Optimierungsgebot ableiten⁵⁷³, da die gemeinschaftliche Umweltpolitik eine Verbesserung der Umweltqualität bezweckt (Art. 2 EGV)⁵⁷⁴. Im Hinblick hierauf kann vor allem die CO₂-Abgabe wegen ihrer Anreizwirkung⁵⁷⁵, die bei ordnungsrechtlichen Maßnahmen nicht vorhanden ist, gerechtfertigt werden. Die hohe Schutzniveaunklausel verlangt bei der CO₂-Abgabe, dass die Mitgliedstaaten eine entsprechende Abgabe einführen, deren Abgabenhöhe genügend hoch ist, um Emittenten dazu zu bringen, ihre Emissionsmenge zu reduzieren statt die Abgabe bezahlen zu müssen⁵⁷⁶, da sich eine Verbesserung der Umweltqualität kaum erwarten lässt, wenn die betroffenen Emittenten die Abgabe entrichten⁵⁷⁷. Dieses Prinzip fördert ferner, das Aufkommen einer CO₂-Abgabe zur Verbesserung der fortschreitenden Klimaänderung zu verwenden⁵⁷⁸.

(2) Prinzip der regionalen Differenzierung

⁵⁶⁶ L. Krämer, a.a.O., S. 1435; Vgl. EuGH – Safety Hi-Tech, C-284/95 – Slg. 1998, I-4301 Rdnr. 49.

⁵⁶⁷ EuGH, Rs. C-2/90, 9.7.1992, Slg. 1992, I-4431 (Kommission/Belgien); EuGH, Rs. C-57/89, 28.2.1991, Slg. 1991, I-883 (Kommission/Deutschland); EuGH, Rs. C-355/90, 2.8.1993, Slg. 1993, I-4221 (Kommission/Spainien); EuGH, Rs. C-302/86, 20.9.1988, Slg. 1988, I-4607, Rdnr. 8 ff. (Kommission/Dänemark).

⁵⁶⁸ C. Calliess, a.a.O., S. 1815.

⁵⁶⁹ M. Schröder, Die steuernde und marktbegrenzende Wirkung umweltschutzrelevanter Prinzipien des EG-Vertrags am Beispiel des Abfallexports, NVwZ 1996, S. 836 f.

⁵⁷⁰ W. Kahl, Der EuGH als »Motor des europäischen Umweltschutzes«, ThürVBl. 1994, S. 227.

⁵⁷¹ C. Calliess, a.a.O., S. 1815.

⁵⁷² F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 173; EuGHE 1985, 531 (549), Rs. 240/83 „ADBHU“.

⁵⁷³ Vgl. E. Grabitz/M. Nettesheim, Art. 130r EGV, in: E. Grabitz/M. Hilf, Kommentar zum EUV/EGV, Stand 1992, Rdnr. 42; F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 173.

⁵⁷⁴ L. Krämer, a.a.O., S. 1435.

⁵⁷⁵ Siehe unter D. II. 1. b). (b).

⁵⁷⁶ F.R. Balmes, Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Systematisierung von Umweltsteuern, 1997, S. 10 f.; B. Hansjürgens, Umweltabgaben im Steuersystem – Zu den Möglichkeiten einer Einfügung von Umweltabgaben in das Steuer- und Abgabensystem der Bundesrepublik Deutschland, 1992, S. 56.

⁵⁷⁷ Siehe unter D. I. 2. b). (b).

⁵⁷⁸ Vgl. F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 174.

Nach dem durch den Vertrag von Maastricht neuformulierten Prinzip der regionalen Differenzierung muss die Gemeinschaft bei der Durchführung der Umweltschutzpolitik die unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen berücksichtigen. Auf ähnlicher Weise berücksichtigt die Gemeinschaft bei der Erarbeitung ihrer Umweltpolitik gemäß Art. 174 Abs. 3, 2. Spiegelstrich EGV die Umweltbedingungen in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft. Bei diesen Vorgaben geht es darum, die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in den Mitgliedstaaten und ihren Regionen in bezug auf ihre ökonomische Entwicklung, ihre geographische Lage, ihre Besiedlungsdichte, die ökologischen Verhältnisse und das Umweltbewusstsein der Bevölkerung anzugleichen⁵⁷⁹.

Das Prinzip der regionalen Differenzierung wirft bei einer CO₂-Abgabe die Frage auf, ob bestimmte Regionen von einer CO₂-Abgabe ausgeschlossen werden können, oder ob sie eine Abgabevergünstigungen bekommen können⁵⁸⁰. Der geographische Grund, dass emittierte Stoffe in der Luft schneller verteilt werden, hat mit der CO₂-Abgabe wenig zu tun, da die Emissionsmenge grundsätzlich von industrieller bzw. wirtschaftlicher Leistungskraft, nicht von geographischer Lage abhängt⁵⁸¹. Da gemäß Art. 174 Abs. 3 4. Spiegelstrich EGV die Gemeinschaft die wirtschaftliche und soziale Entwicklung bereits bei der Erarbeitung der Umweltpolitik berücksichtigen muss, ist die ökonomische Gegebenheit nicht mehr als Problem bestimmter Regionen zu berücksichtigen. Dies ergibt sich vielmehr aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip⁵⁸².

(3) Vorsorgeprinzip

Unter dem Vorsorgeprinzip versteht man, die CO₂-Abgabe soll einen Beitrag zur mittel- bis langfristigen Reduzierung der Emissionen von Treibhausgasen, namentlich von CO₂, in der Gemeinschaft leisten. Aufgrund des Treibhauseffektes ist das Vorsorgeprinzip auch im Hinblick auf die CO₂-Abgabe von Bedeutung⁵⁸³. Nach dem Wortlaut von Art. 174 Abs. 2 S. 2 EGV hat der Vertrag nebeneinander die beiden Begriffe „Vorsorge“ und „Vorbeugung“ gebraucht. Der EuGH unterscheidet jedoch nicht zwischen dem Vorsorge- und Vorbeugeprinzip⁵⁸⁴. Vielmehr sind die Prinzipien entweder als synonym oder als

⁵⁷⁹ C. Calliess, a.a.O., S. 1817; M. Kloepfer, a.a.O., S. 685.

⁵⁸⁰ F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 180.

⁵⁸¹ Vgl. F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 180.

⁵⁸² F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 180.

⁵⁸³ Ausführlich siehe unter B. I. 2. c.); vgl. C. I. 2. a). (b). (2).

⁵⁸⁴ W. Kahl, a.a.O., Rdnr. 69.

einheitliches Oberprinzip zu verstehen⁵⁸⁵. Aufgrund unterschiedlicher Ansätze in den nationalen umweltrechtlichen Verständnissen⁵⁸⁶ bleibt die Frage offen, ob der Grundkonsens über den Begriff dieses Prinzips zwischen dem von der Gemeinschaft und dem von Deutschland⁵⁸⁷ bzw. zwischen dem von Mitgliedstaaten untereinander übereinstimmt. Es gab bis 1992 in manchen Mitgliedstaaten wie Großbritannien oder Frankreich keinen Begriff „Vorsorgeprinzip“. Diese Mitgliedstaaten könnten seit dem Maastricht-Vertrag das Prinzip in nationale Rechte umsetzen⁵⁸⁸. Dementsprechend ist die Frage bei diesen Ländern nicht von Bedeutung. In Deutschland konzentriert sich die Debatte darauf, ob die Abgrenzung zwischen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge dem Wortlaut des Art. 174 Abs. 2 S. 2 EGV „Vorbeugungs- und Vorsorgeprinzip“ entspricht⁵⁸⁹.

(4) Ursprungsprinzip

Art. 174 Abs. 2 S. 2 EGV verlangt neben dem Vorsorge- bzw. Verursacherprinzip Umweltbeeinträchtigungen frühestmöglich, idealerweise im Ursprung der Beeinträchtigung zu bekämpfen (Ursprungsprinzip)⁵⁹⁰. Das Ursprungsprinzip ist in Übereinstimmung mit dem EuGH geographisch bzw. raumbezogen zu verstehen⁵⁹¹. Das Prinzip ergänzt insoweit das Vorsorgeprinzip, als die Umweltbeeinträchtigungen wenigstens gleich nach dem Entstehen an ihrer Quelle bekämpft werden sollen, falls sie wider Erwarten der Intention des Vorsorgeprinzips entstanden sind⁵⁹².

Die Anwendung auf eine CO₂-Abgabe zeigt die Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Prinzips deutlich auf, da bei einer langfristig wirkenden Klimaänderung bzw. dem Treibhauseffekt durch Ausstoß von CO₂ wissenschaftliche Ungewissheit vorhanden ist, welche die Bestimmung der genauen Faktoren (Quelle), zu denen die richtige Maßnahme

⁵⁸⁵ Vgl. EuGH, verbundene Rechtssachen C-175/98 und C-177/98, Lirussi, Slg. 1999, I-6881 Rdnr. 51, 54.

⁵⁸⁶ Vgl. E. Reh binder, Vorsorgeprinzip im internationalen Vergleich, 1991, S. 91 ff., 121 ff.; E. Grabitz/M. Nettesheim, Art. 130r, in: E. Grabitz/M. Hilf (Hrsg.), Kommentar zum EUV, EGV, Stand 1992, Rdnr. 37 f.; F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 181.

⁵⁸⁷ M. Kloepfer/E. Reh binder/E. Schmidt-Aßmann/P. Kunig, Umweltgesetzbuch, 2. Aufl. 1991, S. 138 f.

⁵⁸⁸ E. Grabitz/M. Nettesheim, a.a.O., Rdnr. 38.

⁵⁸⁹ F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 181; E. Grabitz/M. Nettesheim, a.a.O., Rdnr. 38.

⁵⁹⁰ T. Zimmer, a.a.O., S. 199; F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 182 f.; T. Opper mann, a.a.O., Rdnr. 2010.

⁵⁹¹ C. Calliess, a.a.O., Rdnr. 32; T. Zimmer, a.a.O., S. 199; M. Schröder, Umweltschutz als Gemeinschaftsziel und Grundsätze des Umweltschutzes, in: H.-W. Rengeling (Hrsg.), EUDUR, 2. Aufl. 2003, Bd. I, § 9, Rdnr. 39 f.; W. Kahl, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht – Eine Untersuchung zur Rechtsidee des „bestmöglichen Umweltschutzes“ im EWG-Vertrag, 1993, S. 22; J. Jahns-Böhm, Art. 174 EGV, in: J. Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2000, Rdnr. 20; S. Schmitz, Die Europäische Union als Umweltunion: Entwicklung, Stand und Grenzen der Umweltschutzkompetenzen der EU, 1996, S. 159; A. Epiney, Umweltrecht in der Europäischen Union, 1997, S. 101 f.

⁵⁹² C. Calliess, a.a.O., Rdnr. 32; T. Zimmer, a.a.O., S. 199; Vgl. M. Burgi, Das Schutz- und Ursprungsprinzip im europäischen Umweltrecht, NuR 1995, S. 12.

(CO₂-Abgabe) anzusetzen sind, erschwert^{593,594}. Das Prinzip verlangt dennoch keine fundierte Gewissheit, dass sich eine Umweltbeeinträchtigung von einer bestimmten Verursacherquelle ableiten lässt, vielmehr lässt sie eine Wahrscheinlichkeit genügen, welche für die Gemeinschaft objektiv nachvollziehbar und hinsichtlich des allgemeinen Standes wissenschaftlicher Entwicklung vertretbar ist⁵⁹⁵. Daher ist das Prinzip durch den Konsens in der Frage des anthropogenen Treibhauseffekts und durch die hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass ein weiterer Ausstoß von CO₂ den Treibhauseffekt entwickelt, entsprechend einer Idee, dass die Einführung einer CO₂-Abgabe die Quelle der Treibhausgasemission bekämpft⁵⁹⁶.

(5) Verursacherprinzip

Die gemeinschaftliche Umweltpolitik beruht gemäß Art. 174 Abs. 2 S. 2 EGV auf dem Verursacherprinzip⁵⁹⁷, welches bereits im 1. Aktionsprogramm enthalten war⁵⁹⁸. Dieses Prinzip ist im EGV insofern als Kostenverteilungsprinzip zu verstehen, als der EuGH festgelegt hat, dass die Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe nach der Richtlinie 91/676/EWG⁵⁹⁹ nicht verpflichtet sind, die mit der Beseitigung einer Verunreinigung verbundene Belastung zu tragen, zu der sie nichts beigetragen haben⁶⁰⁰. Somit werden ihnen keine Kosten auferlegt, die in Anbetracht der Gegebenheiten nicht erforderlich sind⁶⁰¹.

Der Grundsatz, dass der Umweltschädigende bezahlen soll, ist wohl dahingehend zu verstehen, dass die Kosten nicht von Dritten oder der Allgemeinheit getragen werden sollen⁶⁰². Daher obliegen die Kosten grundsätzlich nicht dem Steuerzahler⁶⁰³, da jeder Steuerzahler hinsichtlich des Treibhauseffekts für die Erwärmung der Erde nicht direkt verantwortlich ist. Bei der Umsetzung dieses Prinzips scheint eine Abgabe zwar nicht angemessen zu sein, aber es ist bei multikausalen Umweltbeeinträchtigungen, insbesondere der Klimaänderung durch den Treibhauseffekt, kaum möglich, Verursacher und Nicht-

⁵⁹³ Vgl. T. Zimmer, a.a.O., S. 199; F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 183.

⁵⁹⁴ Ausführlich siehe unter C. I. 2. a). (b). (1).

⁵⁹⁵ Vgl. T. Zimmer, a.a.O., S. 200; W. Frenz, *Europäisches Umweltrecht*, 1997, Rdnr. 157.

⁵⁹⁶ Vgl. T. Zimmer, a.a.O., S. 200.

⁵⁹⁷ Generell siehe unter D. I. 2. c). (b).

⁵⁹⁸ C. Calliess, a.a.O., Rdnr. 34.

⁵⁹⁹ *Betreffend den Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen*, C. Calliess, a.a.O., Rdnr. 34.

⁶⁰⁰ EuGH, Rs. C-293/97, Slg. 1999, I-2603, Rdnr. 51 f. (Nitrat-RL).

⁶⁰¹ C. Calliess, a.a.O., Rdnr. 34.

⁶⁰² E. Grabitz/M. Nettesheim, a.a.O., Rdnr. 50; vgl. L. Krämer, a.a.O., Rdnr. 51.

⁶⁰³ L. Krämer, a.a.O., Rdnr. 51; vgl. hierzu Empfehlung 75/436/EWG des Rates, ABl. 1975 Nr. L 194 S. 1.

Verursacher zu unterscheiden. Da ferner fast jeder direkt oder indirekt von einer Umweltbeeinträchtigung, insbesondere durch den Ausstoß von CO₂ profitiert, ist jeder für die Klimaänderung durch den anthropogen verstärkten Treibhauseffekt verantwortlich. Somit kann die Idee der Kostenanlastung mit einer CO₂-Abgabe mit Verursacherprinzip vereinbar sein.

(d) Art. 175 Abs. 2 EGV als eine Spezialvorschrift gegenüber Art. 175 Abs. 1 EGV

Art. 175 Abs. 1 EGV regelt die Kompetenzgrundlage für ein Tätigwerden der Gemeinschaft. Die Vorschrift ist nicht unmittelbar anwendbar, sondern dient der Verwirklichung der in Art. 174 EGV genannten Ziele⁶⁰⁴. Daher kann Art. 175 Abs. 1 EGV grundsätzlich angewendet werden, wenn es um ein „Tätigwerden der Gemeinschaft“ zur Erreichung der Ziele von Art. 174 EGV geht⁶⁰⁵. Dieser unbestimmte Terminus „Tätigwerden“, den die Handlungsform einer CO₂-Abgabe enthalten muss, ist weit auszulegen⁶⁰⁶. Alle Rechtsakte i.S.d Art. 249 EGV (z.B. Verordnung, Richtlinie, Entscheidung, Empfehlung, Stellungnahme) sind eingeschlossen sowie alle anderen verbindlich und unverbindlichen (informalen) Handlungsformen (z.B. Warnungen, Hinweise, Vereinbarungen⁶⁰⁷ usw.)⁶⁰⁸. Wenn eine ausdrückliche Ermächtigung für „Vorschriften überwiegend steuerlicher Art“ in Abs. 2 nicht eingeführt wurde, könnte Abs. 1, der in der Regel nur einer qualifizierten Mehrheit im Rat zur Bestimmung der Maßnahmen der Umweltpolitik bedarf, sie in seine Reichweite einschließen, da Abs. 1 nicht auf bestimmte Instrumente beschränkt ist. Im Unterschied zu Abs. 1 verlangt Abs. 2 zum Beschluss einiger ausdrücklich genannten punktuellen Bereichen, welche die Belange der Mitgliedstaaten besonders nachhaltig berühren, die Einstimmigkeit⁶⁰⁹. Art. 175 Abs. 2 1. Spiegelstrich EGV als Spezialvorschrift kommt hingegen nur dann zur Anwendung, wenn die betreffende Maßnahme eine Vorschrift enthält, die das Merkmal „überwiegend steuerlicher Art“ erfüllt⁶¹⁰.

(e) Umweltabgabe als Umweltschutzmaßnahme aufgrund Art. 175 Abs. 2 EGV

⁶⁰⁴ C. Calliess, Art. 175 EGV, in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2002, Rdnr. 1; W. Kahl, Art. 175 EGV, in: R. Streinz (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2003, Rdnr. 5 f.

⁶⁰⁵ W. Kahl, a.a.O., Rdnr. 12.

⁶⁰⁶ C. Calliess, a.a.O., Rdnr. 1; U. Klocke, a.a.O., S. 110 f.

⁶⁰⁷ W. Frenz, Europarecht, 1999, S. 27; L. Krämer, Umweltvereinbarungen im Gemeinschaftsrecht, in: H.-W. Rengeling (Hrsg.), Instrumente des Umweltschutzes im Wirkungsverbund, 2001, S. 80.

⁶⁰⁸ W. Kahl, a.a.O., Rdnr. 12; L. Krämer, in: H.-W. Rengeling (Hrsg.), EUDUR, Bd. I, § 16 Rdnr. 39 ff.

⁶⁰⁹ C. Calliess, a.a.O., Rdnr. 2.

⁶¹⁰ F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 211 f.

Als eine Spezialvorschrift bzw. eine Ausnahme vom grundsätzlichen Beschlussverfahren nach Abs. 1 ist die Umweltabgabe aufgrund Art. 175 Abs. 2 EGV eng auszulegen⁶¹¹, da wie oben dargestellt die in Abs. 2 genannten Fälle sensible Bereiche betreffen, in denen es um eine Nutzung des Hoheitsgebiets der Mitgliedstaaten geht, was durch die vorausgesetzte Einstimmigkeit des Beschlusses zum Ausdruck gemacht wird. Obwohl der Rat nach Art. 175 Abs. 2 Unterabsatz 2 EGV sämtliche in Abs. 2 Unterabsatz 1 genannten Sachbereiche einstimmig beschließen kann, zu Mehrheitsentscheidung überzugehen, ist diese Abweichung praktisch bedeutungslos und leerlaufend geblieben⁶¹².

Um mit allen Vorschriften über Steuern (z.B. Art. 93, 94 und 95 Abs. 2 EGV), die ausdrücklich die Einstimmigkeit zur Entscheidung verlangen, zu harmonisieren, ist die Abgabemaßnahme im Art. 175 Abs. 2 EGV, die als „überwiegend steuerliche Art“ formuliert ist, lediglich als Steuern i.e.S. zu verstehen⁶¹³. Daher fallen die sonstigen Umweltabgaben, Umweltgebühren oder Umweltfonds nicht darunter. Art. 175 Abs. 1 EGV gilt für sie. Das allgemeine Initiativrecht gehört lediglich zur Kommission. Eine Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Europaparlamentes ist durchzuführen⁶¹⁴. Die Beteiligung des Europaparlaments ist an einer gemeinschaftlichen Umweltschutzgesetzgebung im Sachbereich nach Abs. 2 gesperrt, während Abs. 1 seit dem Vertrag von Amsterdam das Mitentscheidungsverfahren zwischen dem Rat und dem Europaparlament, das dem Europaparlament ein Vetorecht und für einen beschränkten Anwendungsbereich Rechtssetzungsmacht gewährleistet, verlangt⁶¹⁵. Die Einführung einer CO₂-Abgabe ist aufgrund Art. 175 Abs. 2 EGV zwar wegen der Einstimmigkeitsregelung sehr streng, aber mangels der Beteiligung des Europaparlamentes ist das Rechtsetzungsverfahren zumindest bei der gemeinschaftlichen Umweltabgabepolitik (nicht bei der allgemeinen Umweltpolitik) im Hinblick auf das Demokratieprinzip defizitär⁶¹⁶. Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission und nach der vorgesehenen Anhörung „Vorschriften über-

⁶¹¹ C. Calliess, a.a.O., Rdnr. 18 So ist auch h. M. in Literaturen bzw. Entscheidungen EuGHs. EuGH, Rs. C-36/98, noch nicht in Slg., Rdnr. 46 und 49 ff. (Spanien/Rat) = ZUR 2001, S. 272 = EuZW 2001, S. 208 mit kritischer Anmerkung F.S.M. Heselhaus; ebenso S. Breier/H. Vygen, in: C.O. Lenz, EGV, Art. 175, Rdnr. 10; A. Epiney, Umweltrecht in der EU, 1997, S. 57.

⁶¹² L. Krämer, a.a.O., Rdnr. 25; C. Calliess, a.a.O., Rdnr. 18; W. Kahl, a.a.O., Rdnr. 17.

⁶¹³ L. Krämer, a.a.O., Rdnr. 28; F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 211; C. Calliess, a.a.O., Rdnr. 19; W. Kahl, a.a.O., Rdnr. 18.

⁶¹⁴ W. Kahl, a.a.O., Rdnr. 13 f.

⁶¹⁵ L. Krämer, a.a.O., Rdnr. 10; U. Klocke, a.a.O., S. 111; F. v. Burchard, Vertrag über die Europäische Union: Auswirkungen auf die Rechtsetzungsverfahren nach dem EWGV, DÖV 1992, S. 1039 ff.; Boest, Ein langer Weg zur Demokratie in Europa. Die Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments bei der Rechtssetzung nach dem Vertrag über die Europäische Union, EuR 1992, S. 182.

⁶¹⁶ U. Klocke, a.a.O., S. 112.

wiegend steuerlicher Art“ erlassen, wobei die Verletzung dieses Verfahrens die Nichtigkeit der Entscheidung hervorruft⁶¹⁷.

C) Zuständigkeit der Gemeinschaft aufgrund Harmonisierungskompetenzen (Art. 93 und 95 EGV)

(a) Art. 93 EGV

Art. 93 EGV enthält eine autonome Kompetenzgrundlage zum Erlass von Harmonisierungsvorschriften im Bereich der indirekten Steuern, soweit diese Harmonisierung für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes innerhalb der in Art. 14 gesetzten Frist notwendig ist. Diese Vorschrift wurde mit Art. 175 EGV (ex-Art. 130s) bereits zum Vorschlag der Kommission für eine CO₂-/Energiesteuer herangezogen⁶¹⁸. Um für die hier diskutierte Abgabe von Bedeutung zu sein, ist die wesentliche Frage zu erörtern, ob die CO₂-bezogene Abgabe den Binnenmarkt der einzelnen Mitgliedstaaten berührt und ob dies wiederum den Zustand der Unharmonisierung des Binnenmarktes hervorruft.

(1) Betroffene Steuerarten

Der Harmonisierungsauftrag des Art. 93 EGV beschränkt sich auf indirekte Steuern. Neben der genannten Umsatzsteuer und den Verbrauchsabgaben zählen beispielsweise Kapitalverkehr-, Beförderungs- und Versicherungssteuern zu den sonstigen, indirekten Steuern⁶¹⁹. Unter einer indirekten Steuer ist nach der Entscheidung des EuGHs eine Steuer zu verstehen⁶²⁰, welche auf verschiedenen Ebenen der Produktion auf Rohmaterialien oder Sekundärrohstoffe zu erheben sei, während sich direkte Steuern auf eine Besteuerung eines fertigen Produktes bezögen⁶²¹. In einer anderen Entscheidung zeigte der EuGH wiederum eine starke Produktbezogenheit der direkten Steuern⁶²². Nach dieser Perspektive kann die CO₂-Abgabe als eine indirekte Steuer angesehen werden, weil sie überwiegend die Verwendung der fossilen Brennstoffe (Rohmaterialien) belastet⁶²³.

⁶¹⁷ U. Klocke, a.a.O., S. 111.

⁶¹⁸ W. Kahl, a.a.O., Rdnr. 20; ABl. 1992 C 196/1.

⁶¹⁹ C. Waldhoff, Art. 93, in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), Kommentar zum EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2002, Rdnr. 4; S. Eilers/J. Bahns/M. Sedlaczek, Art. 93, in: H. v. der Groeben/J. Schwarze, (Hrsg.), Kommentar zum EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2003, Rdnr. 14.

⁶²⁰ EuGH, Rs. 45/64, Slg. 1965, 866

⁶²¹ U. Klocke, a.a.O., S. 119.

⁶²² Vgl. EuGH, Rs. 20/76, Slg. 1977, 247.

⁶²³ U. Klocke, a.a.O., S. 119.

Es ist hinsichtlich der Auslegung dieses Artikels immer noch umstritten, ob Gebühren, Beiträge und Sonderabgaben unter dieser Norm fallen⁶²⁴. Der Begriff der „Abgabe“ wird anders als in den Art. 25 und 90 EGV in Art. 93 EGV nicht verwendet. Ferner ist nach dem herrschenden besonderen Sprachgebrauch der am Rechtsetzungsprozess beteiligten Gemeinschaftsorgane sowie dem jeweiligen Vorverständnis in den Mitgliedstaaten der gemeinschaftsrechtliche Steuerbegriff in Art. 93 EGV übereinstimmend enger als der deutsche und gemeinschaftliche Begriff der Abgabe⁶²⁵. Obwohl er mit dem deutschen Begriff der Steuer nicht ganz übereinstimmt, ist der gemeinschaftsrechtliche Steuerbegriff als eine von einer steuererhebungsberechtigten Staatengemeinschaft verpflichtend erhobene Abgabe, die keine besondere Gegenleistung für eine individuelle öffentliche Leistung darstellt, zu definieren⁶²⁶. Somit ist Begriff der Steuer in Art. 93 EGV als Steuer i.e.S. zu verstehen⁶²⁷.

(2) Form der Rechtsakte und Verfahren

Der hier verwendete Begriff „Bestimmungen“ ist neutral und beschränkt die Form nicht⁶²⁸. Die Vorschrift umfasst die in Art. 249 EGV aufgeführten Rechtsnormen, d.h. Richtlinien, Verordnungen und Empfehlungen⁶²⁹.

Der Rat erlässt auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments sowie des Wirtschafts- und Sozialausschusses die Bestimmung einstimmig. Eine Verletzung des Verfahrens führt zur Nichtigkeit der vom Rat erlassenen Bestimmung. Obwohl die Einstimmigkeitsregelung die Abschaffung der Steuerschranken verzögert und mit ihr die Einführung einer CO₂-Abgabe, kann sie gerechtfertigt werden, da die Steuerharmonisierung einen sensiblen Bereich berührt⁶³⁰.

(3) Notwendigkeit der Binnenmarktrelevanz

Art. 93 EGV ermächtigt nur zu einer Steuerharmonisierung, soweit diese „für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes...notwendig ist“. Dementsprechend ist

⁶²⁴ M. Wasmeier, Umweltabgabe und Europarecht, 1994, S. 39 f.; U. Klocke, a.a.O., S. 119; S. Eilers/J. Bahns/M. Sedlaczek, a.a.O., Rdnr. 15; C. Waldhoff, a.a.O., Rdnr. 9.

⁶²⁵ P. Kreibohm, a.a.O., S. 162.

⁶²⁶ P. Kreibohm, a.a.O., S. 162.

⁶²⁷ A. A. S. Eilers/J. Bahns/M. Sedlaczek, a.a.O., Rdnr. 15; C. Waldhoff, a.a.O., Rdnr. 4.

⁶²⁸ R. Voß, Art. 93 EGV, in: E. Grabitz/M. Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Stand Sep. 2004, Rdnr. 12; S. Eilers/J. Bahns/M. Sedlaczek, a.a.O., Rdnr. 17.

⁶²⁹ S. Eilers/J. Bahns/M. Sedlaczek, a.a.O., Rdnr. 17; R. Voß, a.a.O., Rdnr. 12; Wolfgang, Art. 93 EGV, in: Lenz, EGV, Rdnr. 12.

⁶³⁰ S. Eilers/J. Bahns/M. Sedlaczek, a.a.O., Rdnr. 19.

zunächst die Frage zu klären, ob die Harmonisierung der CO₂-Abgabe für die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarkts notwendig ist.

Eine Erklärung des Begriffs „Notwendigkeit“ der Harmonisierung lässt sich dem Wortlaut des Art. 93 EGV zwar nicht entnehmen, jedoch ist der Artikel durch Auslegung dahingehend zu verstehen, dass eine Regelung nur nicht völlig überflüssig für die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarktes sein darf⁶³¹. Daher kann die Norm extensiv angewendet werden, soweit sie indirekte Steuer als Maßnahme behandelt⁶³². Im Hinblick auf die hier zu diskutierende CO₂-Abgabe kann die Norm dann als rechtliche Grundlage für ihre Harmonisierung herangezogen werden, falls ihr eine Binnenmarktrelevanz immanent ist.

Die CO₂-Abgabe, die durch Verminderung des Ausstoßes von CO₂ Klimaschutz bezweckt, kann die Energieversorgungsstruktur und Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten, die eine CO₂-Abgabe eingeführt haben, erheblich tangieren, da der größte Teil der Energieversorgung und auch der Produktion durch Verbrennung fossiler Energieträger ermöglicht werden kann⁶³³. Die CO₂-Abgabe, die Produzenten oder Konsumenten früher nicht entrichteten, halte einen preiserhöhenden Effekt. Wenn die Konsumenten die Waren kaufen, die von Mitgliedstaaten ohne eine CO₂-Abgabe produziert wurden und dadurch billig sind, dann haben die Mitgliedstaaten mit einer CO₂-Abgabe Wettbewerbsnachteile, was einer Verletzung der Gewährung gleicher oder nahezu gleicher Wettbewerbsbedingungen für jeden Marktteilnehmer auf dem Binnenmarkt gleichkäme⁶³⁴. Ungleiche CO₂-Abgaben zwischen Mitgliedstaaten können die im Binnenmarkt angestrebte Marktgleichheit verhindern und bedürfen einer Harmonisierungsmaßnahme auf gemeinschaftlicher Ebene, um die Disharmonie im Binnenmarkt abzuschaffen. Als Rechtsgrundlage für die CO₂-Abgabe käme Art. 93 EGV in Betracht.

(b) Art. 95 EGV

Art. 95 EGV räumt der Gemeinschaft die Kompetenz ein, das in Art. 14 EGV vorgegebene Ziel der Verwirklichung des Binnenmarktes, d.h. der Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und

⁶³¹ U. Klocke, a.a.O., S. 126.

⁶³² U. Klocke, a.a.O., S. 126.

⁶³³ 87 % von Energieversorgung für Wirtschaft ist fossile Energieträger. IEA-Working Party on Fossil Fuels, The Utilisation of CO₂, in: www.iea.org, Stand 2000, S. 6

⁶³⁴ Vgl. U. Klocke, a.a.O., S. 126.

Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrags gewährleistet ist, im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens, das Mehrheitsentscheidungen des Rates zulässt, zu erreichen⁶³⁵. Der Anwendungsbereich des Art. 95 Abs. 1 EGV erfasst allgemein alle Maßnahmen zur Angleichung der nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, derer es zur Errichtung und zum Funktionieren des Binnenmarktes bedarf, sofern nicht der Subsidiaritätsvorbehalt eingreift⁶³⁶.

Jedoch hat der Gesetzgeber im Abs. 2 geregelt, dass Abs. 1 für die Bestimmungen über die Bereichsausnahmen, also die Bestimmungen über Steuern, Freizügigkeit und Rechte bzw. Interesse der Arbeitnehmer nicht gilt. Um die hier diskutierte CO₂-Abgabe auf Art. 95 Abs. 1 EGV zu stützen, ist zunächst zu klären, ob die CO₂-Abgabe unter den Begriff der Steuer i.S.d. Art. 95 Abs. 2 EGV fällt.

(1) Bestimmungen über Steuern als Bereichsausnahmen im Art. 95 Abs. 2 EGV

Nach Abs. 2 des Art. 95 EGV gilt die Handlungsermächtigung des Absatzes 1 nicht für Maßnahmen zur Angleichung von Bestimmungen der Mitgliedstaaten über Steuern. Die Harmonisierung von indirekten Steuern, die für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes notwendig ist, ist demnach auf Art. 93 EGV, der einen einstimmigen Beschluss verlangt, zu stützen, wobei sich direkte Steuern, die für die Errichtung und das Funktionieren des gemeinsamen Marktes bedeutsam sind, auf 94 EGV stützen⁶³⁷. Darüber hinaus ist Art. 175 Abs. 2 lit. a) EGV die einschlägige Kompetenzgrundlage, sofern es bei den Vorschriften überwiegend steuerlicher Art um das Ziel des Umweltschutzes geht.

Dementsprechend stellt sich die Frage, ob der Begriff der „Steuern“ in Abs. 2 extensiv ausgelegt werden muss, sodass auch Vorzugslasten, Sonderabgaben und andere Abgaben erfasst werden, oder ob eine restriktive Auslegung vorzugswürdig ist. Wenn Abs. 2 lediglich die Steuern im engeren Sinne erfassen würde, fielen die Vorzugslasten, Sonderabgaben unter Abs. 1, folglich könnte die Gemeinschaft alle nicht-steuerlichen Vorschrif-

⁶³⁵ J. Pipkorn/A. Bardenhewer-Rating/H.C. Taschner, Art. 95, in: H. v. Groeben/J. Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Aufl. 2003, Rdnr. 7 ff.; S. Leible, Art. 95, in: R. Streinz (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 2003, Rdnr. 3.

⁶³⁶ F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 254; S. Leible, a.a.O., Rdnr. 4.

⁶³⁷ Vgl. P. Kreibohm, Der Begriff der Steuer im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 2004, S. 166; vgl. Kommission, Steuerpolitik in der Europäischen Union, S. 7.

ten gemäß Art. 251 EGV mit dem vereinfachten Verfahren, dass nur den Mehrheitsbeschluss erfordert, angleichen⁶³⁸.

Auf den ersten Blick scheint dieser Begriff insoweit eindeutig, als der Begriff der Steuer im Abs. 2 ähnlich dem deutschen Wort- und Rechtssinn eng zu verstehen ist⁶³⁹. Jedoch sind die Normwortlaute der anderen sprachlichen Fassungen unterschiedlich formuliert⁶⁴⁰. Die überwiegende Anzahl der unterschiedlich formulierten Normwortlaute von Art. 95 Abs. 2 sind wörtlich mit „fiskalische Bestimmungen“ zu übersetzen⁶⁴¹. „Fiskalisch“, namentlich „Fiskalität“ hat immer mit Haushaltsinteressen der Mitgliedsländer zu tun und bereits aus dem Wortlaut her ist „Einbeziehung der parafiskalischen Abgaben“ fremd. Eine Erfassung von Gebühren bzw. Beiträgen sind daher von dem Begriff der „Steuern“ in dieser Norm ausgeschlossen, da ihre fiskalische Bedeutung gering ist⁶⁴².

Darüber hinaus unterstützt auch die teleologische Auslegung, den Begriff der Steuern im Abs. 2 eng zu verstehen. Sinn und Zweck dieser Norm ist, die Finanzhoheit der Mitgliedstaaten zu schützen⁶⁴³, weil die Gemeinschaft mit ihrem großen Einfluss auf die besonders sensiblen Bereiche der Wirtschafts- und Haushaltspolitik die parlamentarischen Budgetrechte der Mitgliedstaaten leicht einschränken könnte, falls Maßnahmen der Steuerharmonisierung mit qualifizierter Mehrheit des Rates getroffen werden müssten⁶⁴⁴. In der Literatur wird daher die Meinung vertreten, dass in dieser Norm die Begrifflichkeiten Steuern, Abgaben und fiskalischen Regelungen synonym und als Oberbegriff für alle Formen von Abgaben, also extensiv verwendet werden sollen, da das Aufkommen aus verschiedenen parafiskalischen Haushalten das Volumen des Staatshaushalts unabhängig davon beeinflusst, ob das Aufkommen in den Staatshaushalt fließt oder nicht⁶⁴⁵. Dennoch spricht der systematische Zusammenhang mit Art. 95 Abs. 1 EGV für die einschränkende Auslegung. Art. 95 Abs. 1 EGV, der das Mehrheitsprinzip für den Beschluss festlegt,

⁶³⁸ P. Kreibohm, a.a.O., S. 166.

⁶³⁹ U. Klocke, a.a.O., S. 113; P. Kreibohm, a.a.O., S. 172.

⁶⁴⁰ Zum Beispiel Deutsch: Bestimmungen über die Steuern, Englisch: fiscal provisions, Niederländisch: fiscale bepalingen, Französisch: dispositions fiscales, Spanisch: disposiciones fiscales, Italienisch: disposizioni fiscali, Dänisch: fiskale bestemmelser, Schwedisch: skatter och avgifter.

⁶⁴¹ F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 258.

⁶⁴² F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 258 f.

⁶⁴³ F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 260; B. Terra/P. Wattel, *European Tax Law*, 1993, S. 172; B. Langeheine, Art. 100a, in: E. Grabitz/M. Hilf, *Kommentar zum EUV/EGV*, Stand 1994, Rdnr. 25 f.; J. Pipkorn, Art. 100a, in: GTE, EWGV, Rdnr. 54.

⁶⁴⁴ J. Pipkorn/A. Bardenhewer-Rating/H. C. Taschner, Art. 95, in: H. v. Groeben/J. Schwarze (Hrsg.), *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, Rdnr. 55; U. Klocke, a.a.O., S. 118.

⁶⁴⁵ U. Klocke, a.a.O., S. 118; M. Wasmeier, a.a.O., S. 228.

zählt zu den allgemeinen Vertragsbestimmungen, die für alle Bereiche der möglichen Tätigkeit der Gemeinschaft, außer der besonders sensiblen Bereiche gelten. Abs. 2 schließt lediglich solche abgabenrechtliche Instrumente von dem in Abs. 1 vorgesehenen Mehrheitsprinzip aus, die die Steuerung der wirtschaftlichen Rahmendaten betreffen oder eine besondere fiskalische Bedeutung haben. Folglich umfasst Abs. 1 nicht-gegenleistungsbezogenen und nicht-haushaltsgebundenen Abgaben mit begrenzt ökonomischer Lenkungsfunktion⁶⁴⁶. Auch der systematische Vergleich mit Art. 93 EGV ermöglicht auch, die Begrifflichkeit der Steuern im Art. 95 Abs. 2 EGV eng zu verstehen. Um den Kernbereich der nationalen Wirtschafts- und Haushaltspolitik zu gewährleisten, kann die Gemeinschaft lediglich mit einem einstimmigen Beschluss indirekte Steuern harmonisieren. Nach h.L. schließt dort der Begriff der indirekten Steuern im Art. 93 EGV nicht-steuerliche Abgabe aus⁶⁴⁷. Somit gibt es keinen besonderen Grund, dass im Art. 95 Abs. 2 eine nicht-steuerliche Abgabe erfasst werden soll, um staatliche Finanzhoheit zu schützen.

„Bestimmungen über Steuer“ erfassen lediglich Bestimmungen des materiellen Steuerrechts, was bedeutet, dass sie die steuerliche Bemessungsgrundlage und die Steuersätze enthalten⁶⁴⁸. Somit gilt Abs. 2 für Bestimmungen über das Steuerverfahren und über die Zusammenarbeit der Steuerverwaltungen der Mitgliedstaaten nicht⁶⁴⁹.

(2) Ergebnis

Der Begriff der Steuern in Art. 95 Abs. 2 EGV ist auf der Basis einer differenzierten Auslegung eng zu verstehen. Sowohl aus dem Vergleich mit den anderen Sprachfassungen, als auch unter teleologischen Aspekten ist die extensive Auslegung für den Begriff der „Steuern“ im Abs. 2, die alle Formen der Abgabe erfasst, nicht begründbar. Daraus folgt im Ergebnis, dass für nichtsteuerliche Abgaben primär der Art. 95 EGV in Betracht kommt⁶⁵⁰ und haushaltsbezogene bzw. fiskalische steuerliche Abgaben aus dem Anwendungsbereich der Angleichungskompetenz des Art. 95 EGV ausgeschlossen sind.

d) Ergebnis

⁶⁴⁶ F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 261.

⁶⁴⁷ S. Eilers/J. Bahns/M. Sedlaczek, Art. 93, in: H. v. Groeben/J. Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Aufl. 2003, Rdnr. 15; vgl. etwas breitere Auslegung P. Kreibohm, S. 162 ff.

⁶⁴⁸ Vgl. J. de Ryut, L'acte unique européen, 2. Aufl. Bruxelles 1989, S. 164, 165.

⁶⁴⁹ J. Pipkorn/A. Bardenhewer-Rating/H.C. Taschner, a.a.O., Rdnr. 56.

⁶⁵⁰ P. Kirchhof, Verfassungsrechtliche Grenzen von Umweltabgaben, DStJG Bd. 15 (1993), S. 27; vgl. M. Hilf, Umweltabgaben als Gegenstand von Gemeinschaftsrecht, UTR 16, S. 130 f.

Wie oben dargestellt hat die hier diskutierte CO₂-Abgabe prinzipiell zwei tragfähige Kompetenznormen, nämlich Art. 93 bzw. 175 EGV, woraus sich das Folgeproblem der Doppelabstützung ergibt. Doppelabstützungen werden in der Literatur als rechtens erachtet, wenn hinter der zusätzlichen Heranziehung der Art. 93, 94 EGV oder des Art. 308 EGV bei den Doppelabstützungen das Interesse der Mitgliedstaaten stehe⁶⁵¹. Der EuGH hat diese Doppelabstützung sogar nicht nur ausdrücklich zugelassen, sondern zu dieser auch verpflichtet⁶⁵². Dennoch beinhaltet die Doppelabstützungen die Gefahr, dass der Anwendungsbereich der einzelnen Normen undeutlich werden und die Gemeinschaft folglich eine Allzuständigkeit besitzen könnte⁶⁵³. Um diese Gefahren zu vermeiden muss die Abgrenzung der Anwendungsbereiche beider Vorschriften letztlich nach dem Schwerpunkt der Maßnahme getroffen werden⁶⁵⁴. Da Art. 93 und 175 Abs. 2 EGV unterschiedlichen Zielen dienen, kommt keiner der beiden Normen eine „Vorrangstellung“ zu⁶⁵⁵. In dem Titandioxid-Urteil⁶⁵⁶ hat der EuGH entschieden, dass ex-Art. 130s EWGV gegenüber dem ex-Art. 100a EWGV zurückzutreten hat, falls sich der Rechtsakt auf dazu Binnenmarkt bezieht⁶⁵⁷. Nun mehr soll allein die Tatsache der Auswirkungen einer steuerlichen Maßnahme, nämlich einer CO₂-Abgabe auf den Binnenmarkt, nicht zwingend verlangen, dass eine CO₂-Abgabe nicht auf Art. 175 Abs. 2, sondern lediglich auf Art. 93 EGV zu stützen ist. Dies folgt daraus, dass fast alle steuerliche Maßnahmen zum Umweltschutz, einschließlich einer CO₂-Abgabe die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes i.S.d. Art. 93 EGV berühren und Art. 175 Abs. 2 EGV dementsprechend stets leer laufen würde⁶⁵⁸. Die Frage, welche Rechtsgrundlage für Maßnahmen

⁶⁵¹ G.C.R. Iglesias, Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als Verfassungsgericht, EuR 1992, S. 231; F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 233; U. Klocke, a.a.O., S. 133 f.

⁶⁵² U. Klocke, a.a.O., S. 133; EuGH Rs 165/87, Slg. 1988, S. 5558 (5561): „Es ist hinzuzufügen, dass, wenn die Zuständigkeit eines Organs auf zwei Vertragsbestimmungen beruht, das Organ verpflichtet ist, die entsprechenden Rechtsakte auf der Grundlage dieser beiden Bestimmungen zu erlassen, Die Wahl dieser doppelten Rechtsgrundlage entspricht im übrigen einer ständigen Praxis der Gemeinschaftsorgane im Zolltarifsbereich.“

⁶⁵³ F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 234; C. Offermann-Claus, Die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaften im Umweltschutz, ZfU 1983, 60; C. Eiden, Die Rechtsgrundlage gemäß Art. 100 des EWG-Vertrages, 1984, S. 107.

⁶⁵⁴ Vgl. B. Beutler/R. Bieber/J. Pipkorn/J. Streil (Hrsg.), Die Europäische Union, 5. Aufl. 2001, Rdnr. 1177.

⁶⁵⁵ Vgl. B. Beutler/R. Bieber/J. Pipkorn/J. Streil (Hrsg.), a.a.O., Rdnr. 1177; F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 236; EuGH, EuZW 1991, 473 ff. „Titandioxid“ zu ex-Art. 100a und 130s EWGV.

⁶⁵⁶ EuGH, Rs. C-300/89 (Kommission/Rat), Slg. 1991, I-2867, Rdnr. 10 ff.

⁶⁵⁷ S. Eilers/J. Bahns/M. Sedlaczek, Art. 93, in: H. v. der Groeben/J. Schwarze, (Hrsg.), a.a.O., Rdnr. 13; vgl. T. Schröer, Aktuelle Probleme der Einführung einer gemeinschaftlichen Klimasteuer, RIW 1993, S. 918.

⁶⁵⁸ Vgl. B. Beutler/R. Bieber/Pipkorn/Streil (Hrsg.), a.a.O., Rdnr. 1177.

einschließlich einer CO₂-Abgabe herangezogen werden soll, ist damit vielmehr nach ihrem Ziel und Inhalt zu beantworten⁶⁵⁹.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass nur wenn es um die CO₂-Steuer geht, also eine CO₂-Abgabe als eine Steuer gestaltet wird, Art. 175 Abs. 2 Unterabsatz. 1 1. Spiegelstrich EGV heranzuziehen ist, während Art. 93, 94 EGV die Angleichung der binnenmarktbezogenen Abgaben der Mitgliedstaaten betreffen⁶⁶⁰. Wenn es um eine nicht-steuerliche CO₂-Abgabe geht, dann ist Art. 175 Abs. 1 EGV die richtige Rechtsgrundlage⁶⁶¹, während Art. 95 Abs. 1 EGV die sonstigen Abgaben als Regelungsgegenstand hat.

II. Die Einführung einer CO₂-Abgabe in der Bundesrepublik Deutschland

1. Zugänglichkeit des deutschen Rechts für das europäische Gemeinschaftsrecht

a) Integrationskompetenz in der deutschen Verfassung

Wenn die EU dazu verpflichtet, die Mitgliedstaaten eine CO₂-Abgabe in Form einer Richtlinie auf gemeinschaftlicher Ebene einzuführen, erscheint ein Transformationsakt in einzelnen Mitgliedstaaten nötig⁶⁶², da die Richtlinien der Gemeinschaft gemäß Art. 249 EGV in den Mitgliedstaaten nicht unmittelbar gelten⁶⁶³, sondern lediglich das zu erreichende Ziel der Richtlinien für jeden Mitgliedstaat verbindlich ist, wobei jedoch die Wahl der Form und der Mittel den innerstaatlichen Stellen überlassen bleibt⁶⁶⁴. Es bedarf

⁶⁵⁹ Vgl. B. Beutler/R. Bieber/Pipkorn/Streil (Hrsg.), a.a.O., Rdnr. 1178; vgl. F.S.M. Heselhaus, a.a.O., S. 236 f.

⁶⁶⁰ J. Jans, The Competences for EC Environmental Law, in: G. Winter (Hrsg.), European Environmental Law, 1996, S. 331; W. Kahl, a.a.O., Rdnr. 19.

⁶⁶¹ W. Kahl, a.a.O., Rdnr. 19.

⁶⁶² Vgl. T. Oppermann, Europarecht, 1991, Rdnr. 465; U. Klocke, a.a.O., S. 147.

⁶⁶³ H.P. Ipsen, Deutschland in den Europäischen Gemeinschaften, HdStR, Bd. VII 1992, § 181 Rdnr. 61.

⁶⁶⁴ Siehe dazu auch M. Hilf, Richtlinie der EG – ohne Richtung, ohne Linie?, EuR 1993, 11 ff.

daher einer Anpassung der Richtlinie auf innerstaatliches Recht, soweit dies der Richtlinie noch nicht entspricht⁶⁶⁵. Die EG-Richtlinie kann jedoch ausnahmsweise direkt angewendet werden, wenn sie entweder von einem Mitgliedstaat überhaupt nicht, nicht rechtzeitig oder nicht vollständig umgesetzt worden ist⁶⁶⁶.

Eine solche Verbindlichkeit der EG-Richtlinien für Deutschland ist aufgrund Art. 24 Abs. 1 GG („Integrationskompetenz“) möglich⁶⁶⁷: „Der Bund kann nach Art. 24 Abs. 1 GG durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen“. Jedoch ist Art. 24 Abs. 1 GG nicht ausreichend, da die Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 24 Abs. 1 GG lediglich für zwischenstaatliche Einrichtungen gilt, also eine Entwicklung zur Staatlichkeit eines vereinten Europas von dieser Ermächtigung nicht abgedeckt wird⁶⁶⁸. Für die Verwirklichung der Europäischen Union wurde am 21. 12. 1992 Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG neu eingefügt, um eine eigene Integrationskompetenz des Bundes zu schaffen, die insoweit *lex specialis* zu Art. 24 Abs. 1 GG ist⁶⁶⁹. Die Integrationsermächtigung gemäß Art. 24 Abs. 1 GG enthält Schranken. Wie hinsichtlich der Verwirklichung der Europäischen Union in Art. 24 Abs. 1 S. 1 GG ausdrücklich festgeschrieben ist, lässt sie die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union nur zu, wenn die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätze bzw. der Grundsatz der Subsidiarität sichergestellt sind, und ein der deutschen Verfassung vergleichbarer Grundrechtsschutz gewährleistet wird⁶⁷⁰.

b) Umsetzungskompetenz

Hinsichtlich der CO₂-Abgabe braucht die EG-Richtlinie eine konkrete Kompetenz für ihre Umsetzung. Für die Umsetzung einer gemeinschaftlichen CO₂-Abgabe kommen Art. 73, 74 Abs. 1 Nr. 11, 24 und 105 ff. GG in Frage. Welche Norm auf eine CO₂-Abgabe angewendet werden soll oder kann, hängt von der rechtlichen Qualifikation der CO₂-

⁶⁶⁵ H.P. Ipsen, Deutschland in den Europäischen Gemeinschaften, a.a.O., § 181 Rdnr. 61.

⁶⁶⁶ U. Klocke, a.a.O., S. 147; H. Stadie, Unmittelbare Wirkung von EG-Richtlinien und Bestandskraft von Verwaltungsakten, NVwZ 1994, S. 435 ff.; W. Haneklaus, Direktwirkung von EG-Richtlinien zu Lasten einzelner?, DVBl 1993, S. 129; C. Langenfeld, Zur Direktwirkung von EG-Richtlinien, DÖV 1992, S. 955; G. Winter, Direktwirkung von EG-Richtlinien, DBVl. 1991, S. 657 ff.; B. Wegener, Die unmittelbare Geltung der EG-Richtlinie über den freien Zugang zu Umwelt-Informationen, ZUR 1993, S. 17.

⁶⁶⁷ R. Streinz, Europarecht, 6. Aufl. 2003, § 3 Rdnr. 74; H.P. Ipsen, a.a.O., § 181 Rdnr. 7 ff.; vgl. B. Schmidt-Bleibtreu/F. Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 9. Aufl. 1999, Art. 24 Rdnr. 1 ff.

⁶⁶⁸ Vgl. P. Kirchhof, Verfassungsrechtliche Grenzen von Umweltabgaben, DStJG Bd. 15 (1993), S. 25; vgl. ders., Deutsches Verfassungsrecht und europäisches Gemeinschaftsrecht, EuR 1991, S. 12 f.; B. Schmidt-Bleibtreu/F. Klein, a.a.O., Art. 24 Rdnr. 2 f.

⁶⁶⁹ R. Streinz, a.a.O., § 3 Rdnr. 74.

⁶⁷⁰ B. Schmidt-Bleibtreu/F. Klein, a.a.O., Art. 23 Rdnr. 14; R. Streinz, a.a.O., § 3 Rdnr. 75.

Abgabe ab: Wenn sie als eine Steuer ausgestaltet wird, stützt sie sich auf die Steuerkompetenzen aus Art. 104 ff GG, wenn sie als nichtsteuerliche Abgabe qualifiziert ist, ist die Sachkompetenzen nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, 24 GG für sie anzuwenden. Als Kompetenzgrundlage Art. 73 GG heranzuziehen scheidet jedoch aus, da die Abgabe unter keiner der im Katalog des Art. 73 GG genannten Bereiche fällt⁶⁷¹.

2. Verfassungsrechtliche Legitimation einer CO₂-Abgabe

a) Finanzverfassungsrechtliche Legitimation einer CO₂-Abgabe

(a) Spezifische Problematik einer CO₂-Steuer

(1) Konflikte eines Steuerstaates

Die Einführung einer CO₂-Steuer bedeutet einen Wandel im Steuerobjekt. Während nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip bisher das Einkommen, die Einkommensverwendung, das Vermögen oder die Vermögensverwendung des Steuerpflichtigen besteuert wurde, belastet eine CO₂-Steuer den Ausstoß von CO₂. Die CO₂-Steuer löst daher die Anknüpfung der Besteuerung an Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen auf, welche ein typisches Merkmal der Steuer bildet, indem sie nicht an der Zahlungsfähigkeit des Emittenten, sondern an der Emissionsstärke des einzelnen Energieträgers anknüpft⁶⁷².

Bereits diese kurze Problemskizze zeigt, dass die CO₂-Steuer gegen das Steuerstaatsprinzip verstößt, das die Bindung der Besteuerung an die Zahlungsfähigkeit indizierender Sachverhalte als konstitutives Merkmal verlangt, und dass grundlegende Fragen der Steuerstaatlichkeit, des Steuerinterventionismus und des Leistungsfähigkeitsprinzips betroffen sind.

aa) Begriff des Steuerstaates

Ein Steuerstaat ist dadurch definiert, dass er auf marktwirtschaftlich organisierte, auf Privatnützigkeit des Eigentums gegründete Wirtschaftssubjekte angewiesen ist, um den zur Erreichung seiner Ziele und zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Finanzbedarf,

⁶⁷¹ U. Klocke, a.a.O., S. 150.

⁶⁷² J. Strenger, Das Steuerrecht als Instrument des Umweltschutzes, Diss. Frankfurt a. M. 1995, S. 186.

im wesentlichen auf der Grundlage von Steuern, zu decken⁶⁷³. Im Gegensatz zum feudalen Lehensverband, der von seinen Mitgliedern Zwangsdienste verlangte, belastet der Steuerstaat die Steuerpflichtigen nur finanziell und macht das Steueraufkommen zum wichtigsten Instrument staatlicher Einnahmen⁶⁷⁴.

Insofern besteht eine prinzipielle, konstitutive Beziehung zwischen Steuern und individueller Leistungskraft des Staatsbürgers. Der Staat gewährleistet dem einzelnen Bürger die Sicherstellung der Gemeinwohlbelange. Der einzelne Bürger geht im Rahmen der vom Staat gewährleisteten Sicherheit seinen eigenen wirtschaftlichen Interessen nach⁶⁷⁵. In dieser Wechselbeziehung kann der Staat das Erwirtschaftete besteuern und so selbst existieren. In ihrer Grundstruktur ist die Steuer ein Element der Rückbindung des staatlichen Gewaltmonopols an die individuelle Tätigkeit und Leistungsfähigkeit der Gewaltunterworfenen⁶⁷⁶. Mit anderen Worten: Besteuerung im Steuerstaat ist Teilhabe an der Wirtschaftskraft der Wirtschaftssubjekte⁶⁷⁷.

bb) Konflikt eines Steuerstaates

In der heutigen Gesellschaft muss der einzelne Staatsbürger wird einerseits als Wirtschaftssubjekt, das ökonomische Werte schafft, andererseits aber auch als Empfänger staatlicher Sozialleistungen im Wohlfahrtsstaat Steuern zahlen. Da im letzteren Fall „die konstitutive Beziehung zwischen der Steuer und der individuell-persönlichen Leistungsfähigkeit des Staatsbürgers“⁶⁷⁸ fehlt, verstoßen solche nicht-fiskalischen Steuern gegen das Steuerstaatsprinzip. Das Steuerstaatsprinzip wird jedoch erst dort beeinträchtigt, wo die Besteuerung völlig aus ihrer Bindung an die Zahlungsfähigkeit indizierenden Sachverhalte gelöst wird⁶⁷⁹.

⁶⁷³ K. Tipke, Die Steuerrechtsordnung, Bd. I 2. Aufl., 2000, S. 1; J. Isensee, Steuerstaat als Staatsform, in: FS für H.P. Ipsen, 1977, S. 409 ff.; P. Kirchhof, Verfassungsrecht und öffentliches Einnahmssystem, in: K.H. Hansmeyer (Hrsg.), Staatsfinanzierung im Wandel, 1983, S. 33 f.; K.H. Friauf, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Gesetzgebung über die Steuern vom Einkommen und vom Ertrag, DStJG Bd. 12 (1989), S. 3 f.

⁶⁷⁴ P. Kirchhof, Staatliche Einnahmen, HdStR, Bd. IV, 1990, § 88, Rdnr. 3 ff.; G.H.-K. Bauer, Die Steuer als Instrument im Umweltschutz, Diss. Augsburg, 1994, S. 172.

⁶⁷⁵ K.H. Friauf, a.a.O., S. 4 f.

⁶⁷⁶ U.K. Preuß, Rechtsstaat – Steuerstaat – Sozialstaat: Eine Problemskizze, in: D. Deiseroth/F. Hase/K.-H. Ladeur (Hrsg.), Abendroth/Blanke/Preuß u.a., Ordnungsmacht? – Über das Verhältnis von Legalität, Konsens und Herrschaft, 1981, S. 46 ff.

⁶⁷⁷ Vgl. J. Isensee, Steuerstaat als Staatsreform, 1997, S. 417.

⁶⁷⁸ J. Isensee, a.a.O., 1997, S. 419.

⁶⁷⁹ G.H.-K. Bauer, a.a.O., S. 174.

Die Finanzverfassung scheint mit den Steuerarten für die Bindung der Besteuerung an die finanzielle Leistungsfähigkeit zu sprechen:

Die geltenden Steuern bzw. Steuertypen, die in Art. 106 GG. genannt werden, knüpfen alle an die finanzielle Leistungsfähigkeit an. Sie können in drei Bereiche klassifiziert werden, d.h. in den Vermögenszugang (Einkommensteuer, Erbschaftsteuer, Schenkungssteuer), den Vermögensbestand (Vermögensteuer, Grundsteuer) und die Vermögensverwendung (Verbrauch-, Verkehr-, Aufwandsteuer). Die Besteuerung des Vermögenszuges bzw. des Vermögensbestandes ist unmittelbar an den wirtschaftlichen Erfolg des Steuerpflichtigen gekoppelt. Die Besteuerung der Vermögensverwendung ist jedoch nur mittelbar an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit angeknüpft, da Einkommensverwendungssteuern in die Phase des Konsums marktgängiger Güter eingreifen, demnach hier von der Art bzw. der Höhe des konsumtiv verausgabten Einkommens bzw. Vermögens aus auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit geschlossen wird⁶⁸⁰.

Dass eine Besteuerung nicht das Leistungsfähigkeitsprinzip sondern Sozialzwecke verfolgt, bedeutet ein Konflikt zu den dargestellten steuerstaatlichen Wurzeln⁶⁸¹. Dieser Konflikt gilt auch für die CO₂-Steuer, da sie 1.) den Ausstoß des CO₂ der Emittenten anstatt die finanzielle Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen besteuert, 2.) ihr Hauptziel demnach nicht in fiskalischen Einnahmen liegt, sondern im Sozialzweck, also dem Klimaschutz⁶⁸². Eine lenkende Steuer, die unabhängig von finanzieller Leistungsfähigkeit diejenigen belastet, die sich „sozial unerwünscht“ oder „gemeinwohlschädlich“ verhalten⁶⁸³, wie die CO₂-Steuer bedarf daher einer Rechtfertigung, die diese Durchbrechungen des Leistungsfähigkeitsprinzips zulässig machen kann, welche entsprechend dem Willkürverbot nicht beliebig sein darf⁶⁸⁴. Nach D. Birk müsse der Rechtfertigungsgrund gegen die Verletzung des Leistungsfähigkeitsprinzips abgewogen werden und den Interessen des Gemeinwohls dienen⁶⁸⁵. Mit der CO₂-Steuer gegen Klimaveränderung bzw. den Treibhauseffekt zu kämpfen, dient offenbar den Interessen des Gemeinwohls. Ferner ist die Verhinderung der weiteren Entwicklung des Treibhauseffekts durch die CO₂-Steuer zweifellos viel notwendiger als die Einhaltung des Leistungsfähigkeitsprinzips. Folglich

⁶⁸⁰ Vgl. D. Birk, Steuerrecht I, 1988, § 7 Rdnr. 7; ders., Verfassungsrechtliche Grenzen der Konsumbesteuerung, in: M. Rose (Hrsg.), Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems, 1991, S. 351 f.

⁶⁸¹ G.H.-K. Bauer, a.a.O., S. 175.

⁶⁸² K. Tipke, Steuerrechtsordnung, 2. Aufl. 2000, S. 77.

⁶⁸³ K. Tipke, a.a.O., S. 78; P. Kirchhof, Die Kunst der Steuergesetzgebung, NJW 1987, S. 3226.

⁶⁸⁴ K. Tipke, Steuerrecht, 15. Aufl. 1996, § 4 Rz. 125.

⁶⁸⁵ D. Birk, Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab der Steuernormen, 1983, 232 ff.

lägen die von D. Birk geforderten Voraussetzungen vor und die Verletzung des Leistungsfähigkeitsprinzips wäre geheilt.

Die bisher angestellten Überlegungen haben in erster Linie finanzwissenschaftliche und staatsrechtliche Bedeutung. Aber es gibt in der Verfassung, insbesondere in der Finanzverfassung und auch im Hinblick auf die CO₂-Steuer keine klare Aussage darüber, ob die Möglichkeit nicht-fiskalischer Steuern besteht. Ob nicht-fiskalische Steuern eine verfassungsrechtliche Grundlage besitzen ist davon abhängig, ob in der deutschen Finanzverfassung nach Art. 105 Abs. 2 bzw. 106 GG überhaupt ein Steuererfindungsrecht mit nachfolgender Ertragskompetenz vorhanden ist oder „die übrigen Steuern“ abschließend im Katalog des Art. 106 Abs. 1 GG als Bundessteuern aufgeführt sind.

(2) Steuertypen – numerus clausus

Die anhaltende Geltung eines ökologiedistanzierten Steuerstaatsprinzips in der Verfassung kann nur dann akzeptiert werden, falls ihr Steuerartenkatalog im Sinne des Steuertyps als numerus clausus angesehen werden kann. Wenn keine finanzverfassungsrechtliche Grenze des Steuererfindungsrechts von Bund und Ländern vorhanden wäre, entfielen ein verfassungsrechtliches Argument gegen die Einführung einer CO₂-Steuer. Diese Frage ist seit der Finanzverfassungsreform von 1969 in der erregten Debatte⁶⁸⁶:

Trotz aller Auseinandersetzungen, die von der Umweltsteuerdiskussion wiederbelebt worden sind, herrscht jedoch die Auffassung, wonach durch ein einfaches Gesetz nur solche Steuern eingeführt werden können, deren Ertragsverteilung in Art. 106 GG geregelt ist, vor. Dies bedeutet, dass das von Art. 106 GG austarierte Ertragsverteilungssystem nicht beeinträchtigt werden darf. Hinsichtlich des Textes der Verfassung gibt es kein Steuererfindungsrecht des Bundes oder der Länder, da Art. 106 GG verfassungskräftig und abschließend die verfassungsrechtlich zulässigen Steuerarten aufzählt⁶⁸⁷.

aa) Argumente gegen einen numerus clausus der Steuertypen

Basierend auf dem Wortlaut der Finanzverfassung wird die Ansicht vertreten, dass sich aus Art. 105 Abs. 2 GG eine umfassende Ermächtigung zum Erlass neuer Steuern unab-

⁶⁸⁶ Nachweise bei J. W. Hidi, in: R. Dolzer/K. Vogel/K. Graßhof (Hrsg.), Bonner Kommentar, Art. 106 Stand. 2002, Rdnr. 1293 ff.; U. Klocke, a.a.O., S. 182.

⁶⁸⁷ G. Wacke, Das Finanzwesen der Bundesrepublik Deutschland, 1950, S. 62 ff.; K. Vogel, in: ders./H. Walter, Bonner Kommentar zum GG, Stand 1997, Art. 105, S. 65 f.; ders., HdStR, Bd IV, § 87, Rdnr. 32; D. Birk, Art. 106, in: R. Wassermann (Hrsg.), Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz, Band II, 2. Aufl. 1989, Rdnr. 21.

hängig von der Ertragsverteilung in Art. 106 GG erbe⁶⁸⁸, weil zwischen diesen beiden Regelungen kein systematischer Zusammenhang zu entdecken sei⁶⁸⁹. Das heißt, der Wortlaut gibt keinen Anlass für die restriktive Ansicht, dass Art. 106 GG auf den Regelungsbereich des Art. 105 GG übergreift, ebenso wenig wie die systematische Stellung des Art. 105 Abs. 2 GG, weil dort nur von „übrigen Steuern“ gesprochen wird. Somit kann die Erfindung einer neuen Umweltsteuer, nämlich der CO₂-Steuer, dem Staat zugebilligt werden.

Darüber hinaus spricht die Entstehungsgeschichte deutlich gegen die Auslegung, dass der Bund keine Gesetzgebungskompetenz für die Einführung neuer Umweltsteuern besitze, weil sich seine Gesetzgebung in bestimmte Steuerkategorien erschöpfe. Der damalige Verfassungsgesetzgeber sah diese Auslegung nämlich als sachlich unbegründet an⁶⁹⁰. Die Urheber des Art. 106 GG haben nicht geprüft, ob die in Art. 106 GG aufgezählten Steuern auch gerecht sind⁶⁹¹, das bedeutet, dass die Steuergerechtigkeit bei der Aufteilung des Steueraufkommens unberücksichtigt bleibt⁶⁹². Darüber hinaus enthält Art. 106 GG keinen „ethischen Gehalt“⁶⁹³, wobei der Inhalt dieser Norm nicht überbewertet werden sollte. Jedoch ergibt sich daraus aber nicht, dass diese Norm keinerlei materielle Bedeutung hat. Wie K. Tipke dargestellt hat, ist die Entscheidung der Verteilung des Steuerertrags immer nur von dem Verfassungsgesetzgeber abhängig, aber nicht von dem einfachen Gesetzgeber⁶⁹⁴.

Wenn es eine Gesetzgebungskompetenz für die Bundes- oder Landesgesetzgeber gäbe, nach Art. 105 Abs. 2 GG neuartige Steuertypen einzuführen, dann würden einige zusätzlichen Vorteile vorliegen, durch die ein weiterer Rahmen für die umweltnützige Entfaltung des Steuergesetzgebers eröffnet werden könnte und die Flexibilität der Finanzverfassung gewährleistet würde.

bb) Die Gegenauffassung

⁶⁸⁸ H. Fischer-Menshausen, in: I. von Münch (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 105, Rdnr. 16 f.

⁶⁸⁹ R. Wendt, HdStR, Bd IV, § 104, Rdnr. 28 f.

⁶⁹⁰ A.a.O.

⁶⁹¹ K. Tipke, Die Steuerrechtsordnung, S. 1093; ders., Vom Konglomerat herkömmlicher Steuern zum System gerechter Steuern, BB 1994, S. 439.

⁶⁹² K. Tipke, Die Steuerrechtsordnung, S. 1094.

⁶⁹³ K. Tipke, Die Steuerrechtsordnung, S. 1094; ders., Vom Konglomerat herkömmlicher Steuern zum System gerechter Steuern, BB 1994, S. 438.

⁶⁹⁴ K. Tipke, Die Steuerrechtsordnung, S. 1095; ders., Vom Konglomerat herkömmlicher Steuern zum System gerechter Steuern, BB 1994, S. 442.

Die h.L. ist einer eher restriktiven Auffassung. Diese wird nicht auf den Wortlaut der betreffenden Normen, sondern auf die systematische Stellung gestützt⁶⁹⁵. Wie oben kurz gezeigt behauptet die Gegenfassung, dass Art. 105 und Art. 106 GG in einem systematischen Zusammenhang zueinander stehen, sich die Erfindung neuer Steuern folglich auf die in Art. 106 GG aufgezählten Steuertypen beschränkt, um die finanzielle Interessen der Länder gegenüber dem Bund zu gewährleisten. Die verfassungsrechtliche und rechtstatachliche Erheblichkeit dieses Meinungsunterschiedes zwischen der restriktiven Auffassung und der oben genannten flexiblen Auffassung kann am Fall der CO₂-Steuer deutlich aufgezeigt werden. Eine Steuer auf CO₂-Abgase von Industrieanlagen lässt sich nicht den Verbrauchsteuern zuordnen – was im nächsten Abschnitt dargestellt wird. Unter dieser Bedingung ist die CO₂-Steuer nach der h.L., die die Gesetzgebungshoheit im Art. 105 Abs. 2 GG mit Art. 106 GG als verbindlich erfasst, mangels Gesetzgebungskompetenz verfassungswidrig, da die CO₂-Steuer weder unter Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG bzw. unter Art. 106 Abs. 2 Nr. 3 GG fällt, noch namentlich aufgeführt ist. Im Gegenzug kann der Bund sie bei der flexiblen Auffassung kompetenzrechtlich erlassen, da es keinen systematischen Zusammenhang zwischen Art. 105 GG und Art. 106 GG gibt⁶⁹⁶.

Aus föderalistischer Sicht wird die flexible Auffassung jedoch als nicht verfassungsmäßig angesehen: Art. 105 Abs. 3 GG stellt einen Ausgleich und eine Sicherung der Länder gegenüber der starken Dominanz des Bundes in der Steuergesetzgebung dar⁶⁹⁷. Der systematische Zusammenhang zwischen Art. 105 GG und Art. 106 GG wird durch Art. 105 Abs. 3 GG hergestellt, indem der Bundesrat mitwirkt, wobei es um Bundesgesetze über Steuern geht, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden (Gemeindeverbänden) ganz oder zum Teil zufließt. Bestünde ein universelles, uneingeschränktes Steuererfindungsrecht des Bundes, hätten die Bundesländer keinerlei Möglichkeit ihre Finanzinteressen zu sichern. Aus diesem Grunde sind die „übrigen Steuern“ im Art. 105 Abs. 2 GG eng im Sinne des Art. 106 GG zu verstehen. Außerdem spricht die enge Verflechtung des Sinn und Zwecks der Finanzverfassung mit der Ertragshoheit für eine restriktive Auslegung. Dies ergibt sich wiederum aus Art. 105 Abs. 3 GG.

⁶⁹⁵ L. Osterloh, „Öko-Steuern“ und verfassungsrechtlicher Steuerbegriff, NVwZ 1991, S. 828; P. Selmer, Verfassungsrechtliche und finanzverfassungsrechtliche Rahmenbedingungen, UTR Bd. 16, S. 37; ders., Steuerinventionismus und Verfassungsrecht, S. 154 f.; J. Lang, Verwirklichung von Umweltschutzzwecken im Steuerrecht, DStJG Bd. 15 (1993), S. 134; W. Köck, Umweltsteuern als Verfassungsprobleme einer CO₂-Abgabe, DVBl. 1992, S. 697.

⁶⁹⁶ Vgl. F.R. Balmes, a.a.O., S. 147.

⁶⁹⁷ Vgl. K. Stern, Staatsrecht, Aufl. 2 1984, Bd. II, S. 1123.

Darüber hinaus spielt die Entstehungsgeschichte keine entscheidende Rolle⁶⁹⁸: Um für die Entstehungsgeschichte bei der Auslegung des Art. 106 GG von Bedeutung zu sein, müsste diese Norm aus subjektiv-teleologischer Sicht (die subjektiv-teleologische Auslegungstheorie) ausgelegt werden. Dennoch reicht der bloß subjektive Wille des Gesetzgebers nicht aus, er muss objektiv-teleologisch ergänzt werden⁶⁹⁹. Nach dieser objektiven Auslegungstheorie, die vom BVerfG in ständiger Rechtsprechung in Gestalt der sog. Andeutungstheorie vertreten wird, ist der innewohnende Wille des Gesetzgebers nicht zu berücksichtigen, sondern der in der Gesetzesvorschrift zum Ausdruck kommende objektiviertete Wille des Gesetzgebers ist maßgeblich⁷⁰⁰.

Die oben dargestellten Meinungsunterschiede bleiben bis jetzt immer noch umstritten. Um Umweltsteuern ohne verfassungsrechtlichen Streit zu erfinden, ist zunächst vorauszusetzen, dass sie im Katalog des Art. 106 GG eingeführt werden. Solange dies aber nicht geschehen ist, sind neue Umweltsteuern nur dann verfassungsgemäß, wenn ihre Arten in Art. 106 GG aufgeführt werden. Dies gilt ohne weiteres auch für die CO₂-Steuer. Wenn die CO₂-Steuer aufgrund des numerus clausus nicht neu eingeführt werden darf, dann muss sie in irgendeiner Form der in Art. 106 GG genannten Steuertypen ausgestaltet werden⁷⁰¹. Die CO₂-Steuer könnte als eine Verbrauchsteuer zu qualifizieren sein.

cc) Qualifikation der CO₂-Steuer als Verbrauchsteuer

Ob die CO₂-Steuer als eine Verbrauchsteuer qualifiziert werden kann, hängt davon ab, ob der Inhalt bzw. rechtliche Charakter der CO₂-Steuer mit den Merkmalen der allgemeinen Steuerrechtslehren von Verbrauchsteuern übereinstimmt. Problematisch ist zunächst, dass der Begriff der Verbrauchsteuer weder in der Verfassung noch in der Abgabenordnung definiert ist⁷⁰². Auch in der steuerrechtswissenschaftlichen Literatur ist ein allgemein anerkannter Verbrauchsteuerbegriff noch nicht gefunden, sondern lediglich ihre verschiedenen Merkmale durch Untersuchung früherer und bestehender Verbrauchsteuern entwickelt worden⁷⁰³. Zwar ist ihre begriffsprägende Wirkung im einzelnen umstritten, aber durch die ständige Rechtsprechung des BVerfG⁷⁰⁴ bildet die Verbrauchsfähigkeit

⁶⁹⁸ K. Tipke, Die Steuerrechtsordnung, 1993, S. 1243.

⁶⁹⁹ J. Lang, Entwurf eines Steuergesetzbuchs, 1993, S. 50.

⁷⁰⁰ BVerfGE 1, 299, (312); 10, 234, (244); 59, 128, (153).

⁷⁰¹ Andere Ansicht U. Klocke, a.a.O., S. 182 ff.

⁷⁰² U. Klocke, a.a.O., S. 170.

⁷⁰³ U. Klocke, a.a.O., S. 170 f.

⁷⁰⁴ BVerfGE 16, 64, (74); 49, 343, (354); 65, 325, (346).

des Steuerobjektes einen wesentlichen Charakter der Verbrauchsteuer⁷⁰⁵. Laut BVerfG zeichnet sich eine Verbrauchsteuer dadurch aus, dass der Privatkonsum als Indikator steuerlicher Leistungsfähigkeit anerkannt wird und dementsprechend bei der Verbrauchsteuer lediglich ein bestimmter Privatkonsum besteuert werden darf⁷⁰⁶. Daraus kann abgeleitet werden, dass ein Steuerobjekt der Verbrauchsteuer wie Bier, Wein usw., meist „klassische“ Konsumgüter, konsumtiv verwendet werden muss, also unverändert in der Endphase konsumiert werden muss⁷⁰⁷. Der ausschließlich produktive Verbrauch der Güter schließt daher aus den Begriffsinhalten der Verbrauchsteuer aus⁷⁰⁸.

Die CO₂-Steuer erfasst als Steuerobjekt den Einsatz sämtlicher Energieträger wie Erdgas, Erdöl, Kohle und ihre Derivate⁷⁰⁹. Da diese Energieträger jedoch nicht als Konsumgüter in klassischem Sinne, sondern eher als Produktionsmittel anzusehen sind, fällt die CO₂-Steuer, die als Produktionsmittelsteuer zu bezeichnen ist, aus dem verfassungsrechtlichen Verbrauchsteuerbegriff heraus⁷¹⁰. Schließlich ist die CO₂-Steuer mangels Verbrauchsfähigkeit des Steuerobjektes nicht als Verbrauchsteuer zu klassifizieren, vielmehr bildet sie einen ganz neuartigen Steuertypus, der von Art. 106 GG nicht gedeckt ist.

(3) Ergebnis

Die CO₂-Steuer ist hinsichtlich des Steuerstaatsprinzips problematisch, da sie die Anknüpfung der Besteuerung an die Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen, die ein typisches Merkmal der Steuer bildet, auflöst, indem sie sich nicht an der Zahlungsfähigkeit des Emittenten orientiert, sondern an der Emissionsstärke der einzelnen Steuerpflichtigen. Somit bedarf die CO₂-Steuer einer Rechtfertigung, die diese Durchbrechungen des Leistungsfähigkeitsprinzips zulässig machen kann. Der Rechtfertigungsgrund darf entsprechend dem Willkürverbot nicht beliebig sein und muss gegen die Verletzung des Leistungsfähigkeitsprinzips abgewogen werden sowie dem Gemeinwohls dienen. Da dieser Rechtfertigungsgrund für die CO₂-Steuer ausreicht, kann die Verletzung des Steuerstaatsprinzips geheilt werden.

⁷⁰⁵ J. Lang, Verwirklichung von Umweltschutzzwecken im Steuerrecht, DStJG Bd. 15 (1993), S. 135 f.

⁷⁰⁶ J. Lang, a.a.O., S. 135; vgl. J. Förster, Die Verbrauchsteuern, 1989, S. 98 ff.

⁷⁰⁷ F.R. Balmes, a.a.O., S. 262; D. Birk/J. Förster, Kompetenzrechtliche Grenzen des Gesetzgebers bei der Regelung der Verbrauchsteuer, DB 1985, Beilage 17, S. 9 f.

⁷⁰⁸ D. Birk/J. Förster, a.a.O., S. 4; F.R. Balmes, a.a.O., S. 262.

⁷⁰⁹ Siehe unter D. I. 1. a).

⁷¹⁰ F.R. Balmes, a.a.O., S. 263; K. Tipke/J. Lang, Steuerrecht, 1998, § 3 Rdnr. 32.

Aufgrund des systematischen Zusammenhangs zwischen Art. 105 Abs. 2 GG und Art. 106 gibt es kein Steuererfindungsrecht für Bund und Länder. Die CO₂-Steuer muss daher in Gestaltung der in Art. 106 GG genannten Steuertypen eingeführt werden. Für die CO₂-Steuer käme die Verbrauchsteuer in Betracht.

Die CO₂-Steuer ist nicht als Verbrauchsteuer i.S.d. Art. 106 GG zu qualifizieren, da es der CO₂-Steuer an der Verbrauchsfähigkeit, die das wesentliche Element des Verbrauchsteuerbegriffs bildet, mangelt. Schließlich muss die CO₂-Steuer vielmehr durch eine Finanzverfassungsänderung, die den neuen Steuertypus Umweltsteuer zulässig macht, als ein ganz neuartiger Steuertypus eingeführt werden.

(b) Spezifische Problematik einer nichtsteuerlichen CO₂-Abgabe

Wenn ein ökonomisches Instrument zur Verminderung der CO₂-Emissionen lediglich als eine nichtsteuerliche CO₂-Abgabe wegen der sich erschöpfenden Steuerkompetenzen des Bundes ausgestaltet werden soll, muss die Gesetzgebungskompetenz für sie nicht aus Art. 105 ff GG, sondern aus Art. 70 ff. GG abgeleitet werden, da eine nichtsteuerliche Abgabe, namentlich eine Sonderabgabe aufgrund Sachkompetenz anstatt Finanzkompetenz untermauert werden soll⁷¹¹. Bei der CO₂-Abgabe besitzt der Bund insbesondere die Sachkompetenz zur Luftreinhaltung aufgrund der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG.

Wie oben bereits erörtert, birgt die Sonderabgabe verfassungsrechtliche Bedenken, wobei die Aushöhlung der Finanzverfassung durch Sonderabgaben bzw. Haushaltsflucht des Sonderabgabenertrags als gravierendes Problem bezeichnet werden kann⁷¹². Die parafiskalische Sonderabgabe wird daher vom Verfassungsgericht als „seltene Ausnahme“ gewertet⁷¹³. Diese allgemeinen verfassungsrechtlichen Bedenken bezüglich der Sonderabgabe gelten auch für die CO₂-Abgabe.

Ferner fehlt es der CO₂-Abgabe an den Zulässigkeitskriterien der Sonderabgabe. Um eine CO₂-Abgabe als eine Sonderabgabe mit Lenkungszwecken zu qualifizieren, müsste die Schuldnergruppe der CO₂-Abgabe homogen, also von der Allgemeinheit und anderen

⁷¹¹ P. Kirchhof, Verfassungsrechtliche Grenzen von Umweltabgaben, DStJG Bd. 15 (1993), S. 17; W. Brunton, Ökonomische und ökologische Effektivität der umweltorientierten Abgabepolitik im föderativen Staat, 1998, S. 189; W. Richter, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, 1977, S. 76.

⁷¹² Siehe unter D. I. 1. b). (c).

⁷¹³ BVerfG v. 10. 12. 1980.

Gruppen klar abgrenzbar sein (Gruppenhomogenität)⁷¹⁴, wobei ein Fehlen dieser Voraussetzung zur Unzulässigkeit der Sonderabgabe führen würde⁷¹⁵. Bei der CO₂-Abgabe ist die Grenze zwischen den Schuldner und der Allgemeinheit jedoch sehr unklar, da fast jeder Bürger in der einen oder anderen Form fossile Energieträger verwendet bzw. von ihnen profitiert⁷¹⁶. Insoweit könnte jeder Bürger als ein potentieller Abgabenschuldner angesehen werden. Es mangelt der CO₂-Sonderabgabe daher an der Voraussetzung einer deutlich umgrenzten, von anderen Teilen der Bevölkerung klar getrennten gesellschaftlichen Gruppe⁷¹⁷. Wenn sie, insbesondere wie der CO₂-Abgabeentwurf des Bundesministeriums für Umwelt lediglich Betreiber von Großfeuerungsanlagen, nicht hingegen die Betreiber von Kleinfeuerungsanlagen und nicht die einzelnen Haushalte, die ebenfalls fossile Energieträger zum Heizen verwenden, belastet, kann die Voraussetzung der Gruppenhomogenität nicht eingehalten werden, da es für die belastete Gruppe keine Besonderheit oder gemeinsame Interessenlage, die sie von der Allgemeinheit oder den Betreibern von Kleinfeuerungsanlagen abgrenzt, gibt⁷¹⁸. Somit scheidet es die CO₂-Abgabe als eine Sonderabgabe zu qualifizieren.

(c) Ergebnis

In der geltenden deutschen Verfassung ist die Möglichkeit der Einführung einer CO₂-Steuer gesperrt zu sein, da erstens wegen des abschließenden Katalogs des Art. 106 GG eine neuartige Steuer nicht in Betracht kommt und zweitens eine Ausgestaltung der CO₂-Steuer als Verbrauchsteuer wiederum aufgrund des systematischen Zusammenhangs zwischen Art. 105 Abs. 2 GG und Art. 106 GG nicht angenommen werden kann. Darüber hinaus ist eine Ausgestaltung der CO₂-Abgabe als eine Sonderabgabe wegen gravierender verfassungsrechtlicher Verstöße bzw. mangels einer konstitutiven Voraussetzung der Gruppenhomogenität abzulehnen. Um eine CO₂-Abgabe reibungslos einführen zu können, bedarf es einer Änderung der Finanzverfassung dahingehend, dass sie die CO₂-Abgabe in Form einer ganz neuartigen Umweltsteuer verankert.

b) Grundrechtliche Legitimation einer CO₂-Abgabe

(a) Verhältnismäßigkeit, insbes. Geeignetheit der CO₂-Abgabe

⁷¹⁴ BVerfGE 92, 91 (120).

⁷¹⁵ BVerfGE 67, 256 (278); 82, 159 (181).

⁷¹⁶ M. Kloepfer/R. Thull, Rechtsprobleme einer CO₂-Abgabe, DVBl. 1992, S. 201.

⁷¹⁷ M. Kloepfer/R. Thull, a.a.O., S. 201; vgl. E. Brandt, Finanzierung der Altlastensanierung im Abfallbereich, 1987, S. 106.

⁷¹⁸ F.R. Balmes, a.a.O., S. 259.

Die Umweltsteuern mit Lenkungszweck einschließlich einer CO₂-Abgabe können in die verfassungsmäßig geschützten Rechte des Bürgers eingreifen. Diese umweltsteuerrechtlichen Eingriffe können nur dann gerechtfertigt werden, wenn das Gesetz, das sie als Maßnahme oder Instrument erfasst, erforderlich und geeignet ist⁷¹⁹. Wenn eine CO₂-Abgabe nicht im öffentlichen Interesse einer Verbesserung des Klimaschutzes dienen kann, ist dieser abgabenrechtliche Eingriff in die privaten Interessen des Steuerpflichtigen mangels Geeignetheit der Maßnahme von vornherein als verfassungswidrig anzusehen⁷²⁰. Daher muss der Gesetzgeber bei der Kodifizierung von CO₂-Abgabenormen das Verhältnismäßigkeitsprinzip beachten.

Der aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der auch als Übermaßverbot umgeschrieben werden kann⁷²¹, beinhaltet vier Voraussetzungen, die die CO₂-Abgabenormen erfüllen müssen, um verfassungsmäßig zu sein:

- Der Eingriff darf nur im Interesse des Gemeinwohls und nicht zu sachfremden Zwecken erfolgen (Gemeinwohl)⁷²².
- Die im Gesetz angeordnete Maßnahme muss ein brauchbares Mittel zur Erreichung des vom Gesetz angestrebten Zwecks sein. Jede Maßnahme muss also zur Erreichung des Zwecks objektiv beitragen (Geeignetheit)⁷²³.
- Die im Gesetz angeordnete Maßnahme darf sich durch keinen milderen Eingriff erreichen lassen (Erforderlichkeit)⁷²⁴.

Eine Maßnahme darf nicht zu einem Nachteil führen, der zum erstrebten Erfolg erkennbar außer Verhältnis steht (Angemessenheit)⁷²⁵.

(1) Klimaschutz im Gemeinwohlinteresse

Das mit der CO₂-Abgabe angestrebte Ziel des Klimaschutzes müßte mit dem Gemeinwohlinteresse übereinstimmen. Es ist evident, dass der Klimaschutz Bestandteil des Gemeinwohlinteresses ist, da Klimakatastrophen durch den vom Menschen verursachten Treibhauseffekt nicht nur die gegenwärtige menschliche Lebensqualität, bzw. sein

⁷¹⁹ K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, S. 1108.

⁷²⁰ F.R. Balmes, a.a.O., S. 147.

⁷²¹ K. Tipke, Die Steuerrechtsordnung, 1993, S. 232.

⁷²² I. v. Münch, in: ders./P. Kunig (Hrsg.), GG-Kommentar, Band I, 4. Auflage 1992, Vorb. Rdnr. 55; K. Stern, a.a.O., S. 1106; vgl. J. Ipsen, Staatsrecht II, Aufl. 7, 2004, S. 53.

⁷²³ I. v. Münch, a.a.O.; A. Katz, Staatsrecht, 11. Aufl., 1992, Rz. 206; J. Ipsen, a.a.O., S. 53.

⁷²⁴ I. v. Münch, a.a.O.; A. Katz, a.a.O., Rz. 207.

⁷²⁵ I. v. Münch, a.a.O.; A. Katz, a.a.O., Rz. 208.

Wohlbefinden, sondern auch die zukünftige menschliche Existenz bedrohen und dementsprechend eine Maßnahme zur Reduzierung der Emissionen nötig ist. Somit ist die Voraussetzung des Gemeinwohlinteresses erfüllt.

(2) Geeignetheit der CO₂-Abgabe

Die abgabenrechtliche Belastung müsste ein brauchbares Mittel zur Erzielung des Klimaschutzes sein. Die Geeignetheit der CO₂-Abgabe ist fraglich. P. Kirchhof hat in seinem Beitrag „Verfassungsrechtliche Grenzen von Umweltabgaben“⁷²⁶ die Geeignetheit von Umweltabgaben mit gewichtigen Argumenten kritisiert. Es erscheint sinnvoll, seine Kritiken nachfolgend im einzelnen zu würdigen⁷²⁷, da die Frage der Umweltabgaben meistens auch für die CO₂-Abgabe gelten.

aa) Das Problem des Freikaufens von der Umweltpflicht

Der Zahlungsfähige kann dem Lenkungszweck durch die Zahlung der Umweltsteuer ausweichen. Das abgabenrechtlich geregelte und ins Werk gesetzte Schutzprogramm bleibt unverbindlich und nicht verlässlich⁷²⁸. Diese Unverbindlichkeit bzw. Abweichmöglichkeit der Umweltabgaben ist schon deshalb unvermeidbar, da jede Umweltabgabe den Steuerpflichtigen die Auswahlmöglichkeit anbietet, ob sie zusätzlich die Abgabe ohne Anpassungsverhalte zahlen, oder ob sie anstatt der Zahlung die Emissionen vermindern. Auf der anderen Seite bildet sie dennoch die Stärke der abgabenrechtlichen Maßnahmen als ein milderes Instrument im Gegensatz zu einem ordnungsrechtlichen Instrument. Die Umweltabgabe als ein milderes Instrument ist ein anderer Name eines unverbindlichen Instruments.

Bei der CO₂-Abgabe hat der richtige Abgabesatz eine entscheidende Bedeutung für ihre Auswirkung. Da die meisten Energieträger bei der Verbrennung CO₂ ausstoßende fossile Energieträger sind, d.h. es sehr begrenzte Substitutionsmöglichkeiten in Energieerzeugungsbereichen gibt, müssen die Konsumenten entweder diesen überwältigten Energiepreis bzw. Heizölpreis hinnehmen (freikaufen), oder die Verwendung der Energie bzw. des Heizöls usw. verringern⁷²⁹. Um das Ziel der CO₂-Abgabe durch die Verminderung des Einsatzes der fossilen Energieträger zu erreichen, muss die Verminderung des Energiegebrauchs der Energiekonsumenten vorausgesetzt werden, da lediglich durch sie die

⁷²⁶ In DStJG, Bd 15 (1993), S. 3 ff.

⁷²⁷ F.R. Balmes, a.a.O., S. 148 ff.

⁷²⁸ P. Kirchhof, a.a.O., S. 5 f.

⁷²⁹ Denkbare Ansichtspunkt des Sozialstaatsprinzips wird unter E. II. 2. b). (d). (2). behandelt.

Steuerpflichtigen (Energieerzeuger) entweder die Technik der Energieeffizienz verbessern, um Gewinnverluste zu vermeiden, oder infolge der Reduktion der Energienachfrage einfach die Energieproduktion verringern. In dieser Anpassungsphase spielt die zu überwälzende CO₂-Abgabenhöhe eine wichtige Rolle. Die richtige oder optimale CO₂-Abgabenhöhe, die das erwünschte Verhalten der Energiekonsumenten ableiten kann, kann dort bestimmt werden, wo eine Anreizwirkung, d.h. Grenzvermeidungskosten entsteht⁷³⁰. Eine CO₂-Abgabe mit der richtigen Abgabenhöhe kann durch Preismechanismen die Energieerzeuger und Unternehmen zwingen, ihre CO₂-Emissionen zu reduzieren. Somit kann das Problem des Freikaufens wenigstens minimiert werden.

bb) Das Problem der Erreichbarkeit des Abgabepflichtigen

Neben dem Problem des Freikaufens von der Umweltpflicht ist das der begrenzten Erreichbarkeit der Abgabepflichtigen noch zu behandeln⁷³¹. Mit dem Beispiel der Besteuerung der öffentlichen Hand, die „grundsätzlich Abgabengläubiger, nicht Abgabenschuldner ist, sie kann insoweit nicht in einem abgabenrechtlichen Schutzprogramm eingebunden werden“⁷³², weist P. Kirchhof auf die Begrenztheit der Wirkung von Umweltabgaben hin.

Die öffentliche Hand kann jedoch grundsätzlich Steuerschuldner sein, der ein Rechtssubjekt eines Steuergesetzes (Steuersubjekt) ist, dem das Steuerobjekt (Steuergegenstand) dieses Gesetzes kraft gesetzlicher Anordnung zugerechnet wird⁷³³. Wenn die öffentliche Hand als Unternehmen in einer Privatrechtsform (z.B. AG, GmbH, GmbH & CO., Genossenschaft) einen Betrieb gewerblicher Art betreibt, dann ist sie nach den steuerlichen Vorschriften, die auch für private Unternehmen in der jeweiligen Rechtsform gelten, auch steuerpflichtig wie private Unternehmen^{734,735}. Die Betreiber entsprechender Anlagen aus dem Bereich der Stromwirtschaft haben meistens ein öffentliches unternehmerisches Aussehen. Die CO₂-Abgabe erfasst gerade diese öffentlichen Unternehmen als CO₂-Abgabeschuldner. Somit findet diese Kritik von Kirchhof keine Anwendung bei der CO₂-Abgabe.

⁷³⁰ Siehe unter D. I. 2. b. (a.); vgl. U. Klocke, a.a.O., S. 66 ff.

⁷³¹ P. Kirchhof, a.a.O., S. 6.

⁷³² A.a.O., S. 6.

⁷³³ K. Tipke/J. Lang, Steuerrecht, 17. Aufl., S. 162.

⁷³⁴ F.R. Balmes, a.a.O., S. 155; R. Seer, Inhalt und Funktion des Begriffs „Betrieb gewerblicher Art“ für die Besteuerung der öffentlichen Hand (Teil I), DStR 1992, S. 1751 f.

⁷³⁵ Die vorschriftlichen Beispiele dafür - §§ 1 Abs. 1 Nr. 6, 2 Abs. 1 KStG, an die z.B. § 2 Abs. 3 UStG oder § 3 Abs. 3 GrStG anknüpfen.

cc) Das Problem der Differenzierung nach Zahlungsfähigkeit

Die Umweltsteuern sind nach P. Kirchhof für den Zahlungsfähigen nur eine Empfehlung, hingegen für den Armen ein unvermeidbarer Befehl, da die Armen wegen geringerem Einkommen die umweltrechtlich erwünschten Verhaltensweisen beachten müssen⁷³⁶.

Bei der CO₂-Abgabe hat diese Kritik eine gewichtige Bedeutung, da auch arme Energiekonsumenten täglich Energie brauchen und ein Leben ohne Energie gegenwärtig unvorstellbar ist. Insoweit entfaltet die CO₂-Abgabe eine regressive Verteilungswirkung. Dieses Problem muss aus der Sicht der sozialen Probleme behandelt werden. Dies erfolgt im E. II. 2. b). (d). (2).

dd) Das Problem der Ungenauigkeit abgabenrechtlicher Einwirkungen

„Das Abgabenrecht ist als Instrument der Umweltpolitik auch deshalb nur bedingt tauglich, weil die Zielgenauigkeit des Schutzes unter dem Abgabentatbestand leidet“⁷³⁷. Nach P. Kirchhof kann das Abgabenrecht ferner lediglich den Schadensfluss mäßigen, während das Ordnungsrecht die Schadensquelle verengen oder verstopfen könne⁷³⁸. Dies schließt jedoch eine generelle Geeignetheit von Umweltsteuern nicht aus, da diese schwache Seite des Abgabenrechts durch Funktionsaufteilung beider Instrumente minimiert werden kann. Einerseits kann das ökologische Existenzminimum durch das Ordnungsrecht gewährleistet werden und andererseits kann sich demnach das Abgabenrecht mit dem Bereich der Restverschmutzung, den allein das Ordnungsrecht nicht erledigen kann, beschäftigen⁷³⁹. Der Instrumentenverbund kann insoweit insbesondere dort als eine geeignete Maßnahme bezeichnet werden, wo ein ordnungsrechtliches Instrument allein nicht verhältnismäßig wäre⁷⁴⁰.

Darüber hinaus hat P. Kirchhof zwar angenommen, dass „eine Besteuerung von Importeur, Händler oder Verbraucher mit Verteuerung des nachgefragten Gutes seine Absatzbarkeit erschwert und damit auf den Hersteller zurückwirkt“⁷⁴¹. Aber er hält diese Rückwirkung wegen der Abhängigkeit von der Überwälzbarkeit für nicht so zielgenau⁷⁴². Diese Kritik ist insbesondere bei der CO₂-Abgabe berechtigt, da es im Bereich der Strom-

⁷³⁶ A.a.O., S. 7.

⁷³⁷ P. Kirchhof, a.a.O., S. 7.

⁷³⁸ A.a.O., S. 7

⁷³⁹ F.R. Balmes, a.a.O., S. 152

⁷⁴⁰ F.R. Balmes, a.a.O., S. 152.

⁷⁴¹ A.a.O., S. 8.

⁷⁴² A.a.O., S. 8.

wirtschaft sehr begrenzte Substitutionsmöglichkeiten und eine sehr schwache Nachfrageelastizität gibt. Denn eine Umweltsteuer kann nur dort geeignete Auswirkungen entfalten, wo durch den Preismechanismus die Konsumenten die billigeren, also unbesteuerten umweltfreundlichen Waren kaufen können (Substitutionsmöglichkeit, Nachfrageelastizität)⁷⁴³. Unterstellt man jedoch die unverzichtbare Rolle der Stromwirtschaft in der gegenwärtigen Industriegesellschaft, könnte das einseitige Instrument mit dem Ge- und Verbot teilweise marktwirtschaftliche Verwirrung verursachen, da es dem Betreiber keine Gelegenheit zur Anpassung lässt. Bei einer Verringerung des Einsatzes der fossilen Energieträger durch Ge- und Verbote vom Staat ist ferner sehr schwierig zu bestimmen, wie und wie viel jeder Betreiber den Einsatz fossiler Energieträger vermindern soll oder darf. Führt man dagegen die CO₂-Abgabe ein, dann geschieht das Anpassungsverfahren durch Preismechanismen ohne solche Schwierigkeiten mittels der Bestimmung. Insoweit ist die CO₂-Abgabe eine geeignetere Maßnahme als eine ordnungsrechtliche Maßnahme.

(3) Erforderlichkeit der CO₂-Abgabe

Um die Voraussetzungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu erfüllen, müsste die CO₂-Abgabe auch erforderlich sein. Es dürfte somit kein milderes Mittel oder gleichermaßen wirksames Mittel verfügbar sein. Die CO₂-Abgabe, mithin ein Belasten der Verwaltungsakte, müsste einen möglichst geringen Eingriff in die rechtliche Sphäre der Bürger darstellen⁷⁴⁴. In diesem Sinne ist gerade die CO₂-Abgabe im Vergleich zu ordnungsrechtlichen Maßnahmen als ein milderes Mittel zu bewerten, da die CO₂-Abgabe den Steuerpflichtigen einen gewissen Entscheidungsspielraum gibt, ob sie die CO₂-Emission durch die Verminderung der Verbrennung der fossilen Energieträger reduzieren bzw. die Feuerungstechnik verbessern oder die Abgabe zahlen. Wobei zielt die CO₂-Abgabe darauf ab, die Steuerpflichtigen zu einer freiwilligen Verhaltensänderung zu motivieren⁷⁴⁵, während das Verbot bzw. Gebot des Ordnungsrechts keine Handlungsalternative zulässt⁷⁴⁶.

Somit kann festgehalten werden, dass eine CO₂-Abgabe zweifellos erforderlich ist.

(4) Angemessenheit des Mittels „Besteuerung“

⁷⁴³ F.R. Balmes, a.a.O., S. 150 f.

⁷⁴⁴ A. Katz, Staatsrecht, 1992, Rdnr. 207.

⁷⁴⁵ Vgl. F.R. Balmes, a.a.O., S. 158.

⁷⁴⁶ Vgl. a.a.O., S. 158.

Schließlich verlangt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit noch ein letztes Kriterium: Die CO₂-Abgabe müßte angemessen sein. Die Angemessenheit der CO₂-Abgabe kann dann ausgenommen werden, wenn die Besteuerung und der mit der Besteuerung verfolgte Zweck in gewichtetem und wohl abgewogenem Verhältnis zueinander stehen⁷⁴⁷, wenn das öffentliche Interesse an der Einführung einer CO₂-Abgabe noch größer ist als das private Interesse an einer Nicht-Einführung einer CO₂-Abgabe⁷⁴⁸.

Um das angemessene Verhältnis der CO₂-Abgabe zu ihrem Zweck festzustellen, ist zunächst die Notwendigkeit und das Gewicht der Gemeinwohlinteressen durch den Klimaschutz gegen die Intensität des Eingriffes in die Individualsphäre abzuwägen⁷⁴⁹. Wie oben dargestellt, bedrohen die aus der Klimaentwicklung und dem Treibhauseffekt resultierenden Gefahren und Risiken zweifellos die gegenwärtige bzw. zukünftige Lebensgrundlage der Menschen. Die CO₂-Abgabe ist ferner als eine einseitige ordnungsrechtliche Maßnahme durch Ge- und Verbot das geeignetere Instrument, um diese Gefahren und Risiken durch den anthropogen verursachten Treibhauseffekt effizient zu verhindern. Diese Bedrohung der Klimaentwicklung bzw. die bessere Qualifikation der CO₂-Abgabe sprechen für das Gewicht des Gemeinwohlinteresses durch den Klimaschutz mit der CO₂-Abgabe.

Auf der anderen Seite ist der Eingriff durch die CO₂-Abgabe in die Individualsphäre nicht übermäßig, da die Steuerpflichtigen den Entscheidungsspielraum besitzen, ihre CO₂-Emissionen zu vermindern oder die Abgabe zu zahlen. Dieser mildere Eingriff der CO₂-Abgabe zur Lenkung obsiegt der Notwendigkeit bzw. dem Gewicht des Gemeinwohlinteresses durch den Klimaschutz nicht. Darüber hinaus ist das Mittel der CO₂-Abgabe, das mit der finanziellen Belastung die Lenkung der unerwünschten Verhalten bezweckt, angemessen.

(5) Ergebnis

Die CO₂-Abgabe ist insgesamt dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechend. Der Eingriff in die Individualsphäre der Steuerpflichtigen dient dem Interesse des Gemeinwohls, ist geeignet, zur Erreichung des Klimaschutzzweckes objektiv beizutragen, ist aufgrund des mildereren Charakters erforderlich, und schließlich auch zumutbar, da er

⁷⁴⁷ Vgl. B. Pieroth/B. Schlink, Staatsrechte II, 15. Aufl. 1999, Rdnr. 289; K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III 2. Aufl., 1984, S. 782 ff.

⁷⁴⁸ F.R. Balmes, a.a.O., S. 192.

⁷⁴⁹ A. Katz, a.a.O., Rdnr. 208; F.R. Balmes, a.a.O., S. 192.

nicht zu einem Nachteil führt, der zum erstrebten Erfolg erkennbar außer Verhältnis steht. Die CO₂-Abgabe kann jedoch trotz ihrer generellen Geeignetheit nicht als Allheilmittel für den Klimaschutz bewertet werden. Da insbesondere durch den Instrumentenverbund der CO₂-Abgabe mit ordnungsrechtlicher Maßnahme das ökologische Existenzminimum gesichert und die Restverschmutzung erledigt werden kann⁷⁵⁰, ist er dort empfehlenswert, wo es wie bei der Regulierung der CO₂-Probleme Schwierigkeiten durch eine niedrige Nachfrageelastizität und wenigen Substitutionsmöglichkeiten in dem Bereich der Stromwirtschaft, die als die Steuerschuldner der CO₂-Abgabe bezeichnet werden kann, gibt. Ferner sind für die sozial Schwächeren, die auch Steuerträger der CO₂-Abgabe sein können, Hilfsmaßnahmen entsprechend dem Sozialstaatsprinzip vorzubereiten. Die CO₂-Abgabe wird im nachfolgenden grundrechtlich geprüft.

(b) Perspektive des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG)

Umweltsteuer als Lenkungssteuer greifen in die grundrechtlich geschützte Freiheitssphäre des einzelnen Umweltsteuerpflichtigen ein. Der Eingriff einer Umweltabgabe kann drei grundrechtliche Bereiche berühren: Bezüglich der Abgabepflicht ist zunächst zu fragen, ob sie den Gleichheitsgrundsatz beeinträchtigt, wenn die Abgabepflichtigen die Abgabe zahlen, ohne sich umweltfreundlich zu verhalten, da die finanziellen Belastungen an jedem gleichmäßig verteilt werden müssen⁷⁵¹. Danach betrifft die in der Abgabe vermittelte Verhaltensempfehlung aufgrund ihrer Gestaltungswirkung die Freiheitsrechte der Abgabepflichtigen. In diesem Fall ist ihre Vereinbarkeit mit Art. 12 und Art 14 GG zu prüfen⁷⁵².

(1) Der allgemeine Gleichheitssatz und das Leistungsfähigkeitsprinzip im Umweltsteuerrecht

Der Gleichheitssatz wurde von der Rechtsprechung des BVerfG bislang als Willkürverbot interpretiert⁷⁵³. Nach dieser alten Formel stellt sich nur dort ein Verstoß gegen den

⁷⁵⁰ Ordnungsrechtliche Maßnahme ermöglicht durch Ge- und Verbot unverzichtbare Klimastandards zu garantieren, auf der anderen Seite kann das Problem der Restverschmutzung durch die CO₂-Abgabe gelöst werden.

⁷⁵¹ U. Klocke, a.a.O., S. 188.

⁷⁵² Vgl. U. Klocke, a.a.O., S. 189; vgl. D. Birk, Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab der Steuernormen, 1983, S. 229.

⁷⁵³ R. Maaß, Die neuere Rechtsprechung des BVerfG zum allgemeinen Gleichheitssatz – Ein Neuansatz?, NVwZ 1988, S. 14 f.; Leibholz/Rinck/Hesselberger, GG für die BRD, Kommentar an Hand der Rechtsprechung des BVerfG, Loseblatt, Köln, Art. 3 Rz. 21; W. Riefner, Art. 3 Abs. 1, in: R. Dolzer/K. Vogel/K. Graßhof (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Stand 1992, Rdnr. 16 ff.; S. Huster, Rechte und Ziele, Zur Dogmatik des allgemeinen Gleichheitssatzes, 1993, 45 ff.; U. Klocke, a.a.O., S. 190 ff.; F.R.

Gleichheitssatz dar, wo sich sachliche Gründe für eine Ungleichbehandlung nicht vorhanden sind, wo diese Ungleichbehandlung als willkürlich betrachtet werden muss⁷⁵⁴. Diese Auffassung kann sich in der Literatur dennoch wegen ihrer gravierenden Probleme nicht mehr halten: Das BVerfG könne sich mit eigenen Wertungen an die Stelle des Gesetzgebers setzen⁷⁵⁵. Hingewiesen wird darauf, dass die Interpretation des Gleichheitssatzes als Willkürverbot auf die Feststellungen grob ungerechter Rechtsanwendungen beschränke⁷⁵⁶. Eingewendet wird gegen die Auslegung des Gleichheitssatzes als Willkürverbot endlich, dass sie als Prüfungsmaßstab zu ungenau sei⁷⁵⁷.

Seit 1980 verwendet der Erste Senat des BVerfG in zahlreichen Entscheidungen eine „neue Formel“, um dem Gleichheitssatz bessere Konturen verleihen zu können: „Der Gleichheitssatz sei dann verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten anders behandelt werde, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen können“⁷⁵⁸.

Für das Steuerrecht kann der Gleichheitssatz als der Grundsatz der Steuergerechtigkeit angesehen werden, der verfassungsrechtlich eine Lastengleichheit gebietet⁷⁵⁹. Eine gerechte Lastengleichheit kann durch die gerechte Besteuerung, die der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen entspricht, erfolgen. M.a.W. müssen die steuerlichen Belastungswirkungen entsprechend der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen verteilt werden (sog. vertikale Steuergerechtigkeit)⁷⁶⁰. Aufgrund des Leistungsfähigkeitsprinzips, das als Fundamentalprinzip der Steuergerechtigkeit anerkannt ist⁷⁶¹, müssen die gleich leistungsfähigen Steuerpflichtigen

Balmes, a.a.O., S. 159 ff.; H.-W. Arndt, Rechtsfragen einer deutschen CO₂-/Energiesteuer entwickelt am Beispiel des DIW-Vorschlags, 1995, S. 146 ff.

⁷⁵⁴ R. Maaß, a.a.O., S. 14.

⁷⁵⁵ A.a.O., S. 20.

⁷⁵⁶ U. Klocke, a.a.O., S. 190.

⁷⁵⁷ A.a.O., S. 191.

⁷⁵⁸ BVerfGE 55, 88; 60, 134; 62, 274; 65, 112 f.; 65, 384; 66, 242; 67, 236; 68, 301; 70, 239 f.; 72, 89 f.; 73, 321; 74, 24; 75, 105; 75, 300; 78, 247; 81, 236; 82, 146; 83, 401; 84, 157; 84, 199; 84, 359; 88, 87, 96 f.; 89, 15, 22 f.

⁷⁵⁹ U. Klocke, a.a.O., S. 193.

⁷⁶⁰ D. Birk, Steuerrecht, Aufl. 7 2004, Rdnr. 153 ff.

⁷⁶¹ K. Tipke, Die Steuerrechtsordnung, S. 478 ff.; P. Kirchhof, Der verfassungsrechtliche Auftrag zur Besteuerung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit, StuW 1985, S. 319 ff.; ders., Staatliche Einnahmen, HdStR, Band IV, § 88, Rz. 105 und zum Inhalt: Rz. 114 ff.; K. Vogel, Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, HdStR, Band IV, § 87, Rz. 93; R. Mußnug, Verfassungsrechtlicher und gesetzlicher Schutz vor konfiskatorischen Steuern, JZ 1991, S. 993, 995; D. Birk, Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab der Steuernorm, 1983, S. 165 ff.

somit gleiche hohe Steuern zahlen (sog. horizontale Steuergerechtigkeit)⁷⁶². Da als Indikatoren steuerlicher Leistungsfähigkeit Einkommen, Vermögen und die Verwendung des Einkommens/Vermögens in Betracht kommen⁷⁶³ und demnach das Einkommen eine geeignete Bemessungsgrundlage steuerlicher Leistungsfähigkeit ist⁷⁶⁴, kann das Leistungs-fähigkeitsprinzip lediglich in dem Bereich der Einkommensteuer als systemtragendes Gleichheitsgebot bewertet werden⁷⁶⁵.

Bei Umweltsteuern gilt das Leistungs-fähigkeitsprinzip jedoch nicht vollkommen, weil die Steuertatbestände der Umweltsteuern auf umweltfeindliches Verhalten, Waren oder Verfahren, die von der erhöhten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen unabhängig sind, abstellen. Insoweit wird im Ergebnis eine Sonderbelastung, die das Leistungs-fähigkeitsprinzip durchbricht⁷⁶⁶, entstehen. Um diese Durchbrechung des Leistungs-fähigkeitsprinzips nicht unzulässig zu machen, ist aber die Rechtfertigung durch ein anderes Prinzip, bspw. durch das Sozialstaatsprinzip erforderlich⁷⁶⁷. Wenn der Fiskal-zweck einer Steuer mangels erhöhter Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen wie bei Umweltsteuern, nicht gerechtfertigt werden kann, dann muss sie zu dem mit ihr verfolgten Lenkungszweck erforderlich, geeignet und verhältnismäßig sein⁷⁶⁸. Insoweit dient der Lenkungszweck der Umweltsteuern zur Rechtfertigung dieser Durchbrechung⁷⁶⁹. Der Lenkungszweck muss dennoch nicht nur von der Verfassung tolerierbar, sondern auch „förderungswürdig“ sein, da ansonst der auf gerechte Verteilung abstellende Maßstab der Belastungswirkung zu leicht durchbrochen werden könne⁷⁷⁰.

Schließlich ist der Lenkungszweck „Umweltschutz“ eine Frage der sozialen Gerechtigkeit und bildet die von dem Sozialstaatsprinzip abgeleitete staatliche Aufgabe, die Le-

⁷⁶² K. Tipke/J. Lang, Steuerrecht, 1998, § 4 Rdnr. 70; D. Birk, a.a.O.

⁷⁶³ K. Tipke/J. Lang, a.a.O., § 4; P. Kirchhof, Staatliche Einnahmen, HdStR, Band IV, § 88, Rdnr. 69.

⁷⁶⁴ K. Tipke/J. Lang, a.a.O., § 4; J. Lang, Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer, 1988, S. 167 ff.

⁷⁶⁵ U. Klocke, a.a.O., S. 193; vgl. BVerfGE 47, 29; 66, 214 (223); 74, 199 f.; 82, 60 (86); BFHE 110, 119 (122) sowie K.H. Friauf, a.a.O., S. 28; K. Tipke, Steuerrechtsordnung, S. 481; D. Birk, a.a.O., S. 160; a. A. Arndt, Gleichheit im Steuerrecht, NVwZ 1988, S. 787 ff.

⁷⁶⁶ F.R. Balmes, a.a.O., S. 162 f.; U. Klocke, a.a.O., S. 193 f.

⁷⁶⁷ K. Tipke, Die Steuerrechtsordnung, 1993, S. 356.

⁷⁶⁸ K. Tipke, a.a.O., S. 357.

⁷⁶⁹ F.R. Balmes, a.a.O., S. 163; J. Lang, Verwirklichung von Umweltschutzzwecken im Steuerrecht, DStJG Bd. 15 (1993), S. 129; ders., Der Einbau umweltpolitischer Belange in das Steuerrecht, UTR Bd. 16, S. 68; D. Birk, Steuerrecht als Mittel des Umweltrrechts, NuR 1985, S. 90 ff.

⁷⁷⁰ D. Birk, Das Leistungs-fähigkeitsprinzip als Maßstab von Steuernormen, 1983, S. 232; U. Klocke, a.a.O., S. 194; W. Rübner, Art. 3 Abs. 1, in: R. Dolzer/K. Vogel/K. Graßhof (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Stand 1992, Rdnr. 209; H.H. Arnim, Besteuerung und Eigentum, VVdStRL 39 (1981), 332 ff.; vgl. W. Höfling, Verfassungsfragen einer ökologischen Steuerreform, StuW 1992, S. 249.

bensgrundlagen seiner Bürger zu schützen⁷⁷¹, da der Staat entsprechend dem Sozialstaatsprinzip eingreifen soll, gesellschaftliche Fehlentwicklungen abzufangen, wenn der Mechanismus der marktwirtschaftlichen oder der gesellschaftlichen Selbststeuerung nicht funktioniert⁷⁷². Des weiteren ist die Verpflichtung des Staates, in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen, mit der Änderung des Grundgesetzes vom 27. Oktober 1994 durch die Einführung des neuen Art. 20a GG als Staatsziel verankert⁷⁷³. Ein Eingriff in das Leistungsfähigkeitsprinzip kann aufgrund des hohen Gemeinwohlinteresses am Umweltschutz, der aus punktuellen Umweltpflichten des geltenden Verfassungsrechts erfolgen⁷⁷⁴, gerechtfertigt werden⁷⁷⁵.

(2) Die besonderen Auswirkungen des Gleichheitssatzes in CO₂-Abgabe

Die oben dargestellte Auffassung gilt generell für die CO₂-Abgabe. Die Besteuerung des Einsatzes fossiler Energieträger mit der CO₂-Abgabe entspricht jedoch nicht dem Leistungsfähigkeitsprinzip, da sie nicht das persönliche Einkommen und Vermögen belasten, sondern an die Menge des Einsatzes der CO₂-haltigen Primärenergie anknüpft. Hier kann eine Ungleichbehandlung hinsichtlich des Differenzierungskriteriums der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entstehen: Obwohl es bekanntlich energieintensive Unternehmen und energieextensive Unternehmen gibt und sie gleich wirtschaftlich leistungsfähig sind, kann die CO₂-Abgabe eingeführt werden, die keine Rücksicht auf einzelne energiesparende oder energieverschwendende Unternehmen nimmt. In diesem Fall müssen die energieintensiven Unternehmen eine höhere Steuerbelastung, die das Gebot der horizontalen Steuergerechtigkeit nicht beachtet, als energieextensiven Unternehmen tragen⁷⁷⁶. Ob die CO₂-Abgabe gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG verstößt, ist davon abhängig, ob die Durchsetzung des Gemeinwohlinteresses „Klimaschutz“ der Ungleichbehandlung überwiegt⁷⁷⁷. Wenn dieses Lenkungsziel den hohen Gemeinwohlinteressen entspricht, und des weiteren nicht nur von der Verfassung tolerierbar, sondern

⁷⁷¹ D. Birk, Steuerrecht als Mittel des Umweltrechts, NuR 1985, S. 91; J. Lang, Entwurf eines Steuergesetzbuchs, 1993, Rdnr. 373; K. Stern, Staatsrecht I, Aufl. 2 1984, S. 908 f.; K. Meßerschmidt, Umweltabgaben als Rechtsproblem, 1986, S. 82 ff.

⁷⁷² U. Klocke, a.a.O., S. 195; vgl. D. Birk, Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab von Steuernormen, 1983, S. 251.

⁷⁷³ BGBl. I 3146.

⁷⁷⁴ Vgl. M. Klopfer, Umweltrecht, S. 41 ff.

⁷⁷⁵ F.R. Balmes, a.a.O., S. 165 f.; K. Meßerschmidt, a.a.O., S. 131.

⁷⁷⁶ Vgl. H.-W. Arndt, a.a.O., S. 149 f.

⁷⁷⁷ M. Klopfer/R. Thull, Rechtsprobleme einer CO₂-Abgabe, DVBl. 1992, S. 199; vgl. D. Birk, Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab der Steuernormen, 1983, S. 238 ff.; K. Meßerschmidt, a.a.O., S. 217 f.; U. Klocke, a.a.O., S. 194.

auch förderungswürdig ist, dann ist die Ungleichbehandlung durch eine CO₂-Abgabe rechtfertigen⁷⁷⁸. In Anbetracht des Sozialstaatsprinzips kann die Durchbrechung des Gleichheitsgrundsatzes des Art. 3 Abs. 1 GG auch gerechtfertigt werden. Der Lenkungszweck „Klimaschutz“ bildet einen Teil der gesamten unverzichtbaren Lebensgrundlagen, die vom Sozialstaatsprinzip abgeleitet werden. Aus beiden verfassungsrechtlichen Anknüpfungspunkten kann die dem allgemeinen Gleichheitssatzprinzip des Art. 3 Abs. 1 GG schadende Ungleichbehandlung durch die CO₂-Abgabe aufgrund der mit ihr verfolgten hohen Gemeinwohlinteressen grundsätzlich bejaht werden. Die Ungleichbehandlung der energieintensiven Unternehmen ist im Verhältnis zu den energieextensiven Unternehmen gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit aus den oben aufgeführten Gründen gerechtfertigt.

Gleichwohl bleibt zu fragen, ob die gleichmäßige Besteuerung aller mit der CO₂-Abgabe belasteten Unternehmen, unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sachlich gerechtfertigt werden kann, da die wirtschaftlich leistungsfähigeren Unternehmen als die geringer gewinnenden Unternehmen so stärker belastet werden, was schließlich Leistungsfähigkeitsprinzip bzw. der vertikalen Steuergerechtigkeit schaden kann. Ferner ist die gleichmäßige Besteuerung aller Unternehmen innerhalb der mit der CO₂-Abgabe belasteten Unternehmen unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auch sozialwidrig, da bei den Unternehmen die Intensität des Drucks der Verhaltensempfehlung der CO₂-Abgabe je nach wirtschaftlicher Leistungskraft divergieren könnte⁷⁷⁹. Dennoch wird dieser, aus der CO₂-Abgabe resultierende Druck in der Regel mit dem Preis auf die Konsumenten überwältigt. Insoweit kommen bei den weniger leistungsfähigen Unternehmen die betrieblichen Vermeidungskosten in Betracht. Das heißt, ob die Unternehmen Energiespar- oder Substitutionsmaßnahmen ergreifen, hängt nicht von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gemessen am Umsatz oder Gewinn ab, sondern vielmehr entscheidend von der Grenzvermeidungskosten der einzelnen betroffenen Unternehmen⁷⁸⁰. Hingegen kann die Klimaschutzstrategie durch die Besteuerung nach der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der einzelnen Unternehmen gefährdet werden, da diese ungleichmäßige CO₂-Abgabe ihren Lenkungsanreiz wesentlich verringert⁷⁸¹. Darüber hin-

⁷⁷⁸ M. Klopfer/R. Thull, a.a.O., S. 199; U. Klocke, a.a.O., S. 194; vgl. BVerfGE 16, 147; BVerfGE 38, 81; D. Birk, a.a.O., 1983, S. 249 f.

⁷⁷⁹ U. Klocke, a.a.O., S. 196 f.

⁷⁸⁰ Vgl. U. Klocke, a.a.O., S. 196 f.

⁷⁸¹ Vgl. U. Klocke, a.a.O., S. 196 f.

aus kann die Ungleichbehandlung mit der gleichmäßigen Besteuerung unabhängig von unterschiedlicher Leistungsfähigkeit dann gerechtfertigt werden, wenn das Lenkungsziel einer Abgabe erforderlich und notwendig ist. In Anbetracht der Notwendigkeit der erheblichen Reduktion von CO₂-Emissionen kann die Ungleichbehandlung ohne Rücksichtnahme unterschiedlicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit durch die CO₂-Abgabe aufgrund der drohenden Klimaentwicklung im Falle ihres Untätigbleibens gerechtfertigt werden⁷⁸².

Abschließend bleibt zu prüfen, ob die besondere Belastung bestimmter CO₂-Emittenten sachlich gerechtfertigt werden kann. Wenn eine allgemeine Abgabe auf den Einsatz von fossilen Energieträgern, die alle CO₂-Emittenten in Anspruch nimmt, eingeführt würde, wäre sie zweifelsohne mit dem Gleichheitssatz zu vereinbaren⁷⁸³. Die Rechtfertigung dieser Ungleichbehandlung, also der Auswahl der Abgabeschuldner aus aller CO₂-Emittenten, kann aus praktischen Gründen gefolgert werden. Obwohl nach der Rechtsanwendungsgleichheit die CO₂-Abgabe bei der praktischen Erhebung alle Steuerpflichtigen erfassen muss⁷⁸⁴, kann der Gesetzgeber im Rahmen der Gestaltungsfreiheit die auswählende CO₂-Abgabe einführen, um das Klimaschutzziel zweckmäßig zu erreichen, wenn die allgemeine Belastung aller CO₂-Emittenten aus verwaltungspraktischen Gründen nicht gleichmäßig vollgezogen bzw. gewährleistet werden kann⁷⁸⁵. Daher kommen bei der hier zu diskutierenden Abgabe als Steuerschuldner solche CO₂-Emittenten in Betracht, die große CO₂-Reduktionsmöglichkeiten bzw. hohe technische Effizienzverbesserungsmöglichkeiten besitzen⁷⁸⁶. Somit stellt die Ungleichbehandlung durch die auswählende CO₂-Abgabe mit bestimmter Gruppe aller CO₂-Emittenten aufgrund des gewichtigen verwaltungspraktischen Vollzugsproblems bzw. unterschiedlicher Reduktionspotentiale keine Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG dar.

(3) Ergebnis

Im Steuerrecht kann der Gleichheitssatz als das Leistungsfähigkeitsprinzip, der verfassungsrechtlich eine Lastengleichheit gebietet, umschrieben werden. Nach diesem Prinzip müssen die gleich leistungsfähigen Steuerpflichtigen gleich hohe Steuern zahlen, und die leistungsfähigeren Steuerpflichtigen höhere Steuern. Die Durchbrechung dieses Prinzips

⁷⁸² U. Klocke, a.a.O., S. 197.

⁷⁸³ M. Kloepfer/R. Thull, a.a.O., S. 198; a. A. H.-W. Arndt, a.a.O., S. 147.

⁷⁸⁴ U. Klocke, a.a.O., S. 198; vgl. BVerfG NJW 1991, 2129.

⁷⁸⁵ Vgl. U. Klocke, a.a.O., S. 198.

⁷⁸⁶ U. Klocke, a.a.O., S. 198.

bei der CO₂-Abgabe ist deshalb gerechtfertigt, weil die Abgabetatbestände nicht an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen, sondern an die Ausstoßmenge der CO₂-Emissionen anknüpft. Sie verfolgt ein Gemeinwohlinteresse, das die Sonderbelastung durch die CO₂-Abgabe rechtfertigen kann und ihr verfassungsrechtlich gebotenes Ziel kann in Anbetracht der dringenden Notwendigkeit der Reduktion von CO₂-Emissionen die Ungleichbehandlung rechtfertigen.

(c) Perspektive der Freiheitsgrundrechte

(1) Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG)

Art. 12 Abs. 1 GG gewährleistet als einheitliches Grundrecht sowohl Berufswahlfreiheit als auch Berufsausübungsfreiheit⁷⁸⁷. Die Norm betrifft zwar in erster Linie die Berufsfreiheit der natürlichen Person, da sie das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit im Bereich der individuellen Leistung und Existenzhaltung konkretisiert⁷⁸⁸. Sie gilt aber auch für die Betätigung der Unternehmen, die von der hier diskutierten CO₂-Abgabe eingeschränkt werden können⁷⁸⁹.

Ein Eingriff in die Berufsfreiheit kann entweder in ihrem Ausübungsaspekt (wie der beruflichen Tätigkeit) oder in ihrem Wahlaspekt (Ob der beruflichen Tätigkeit) geschehen. Ein die Berufsfreiheit in ihrem Wahlaspekt betreffender Eingriff kann wiederum in subjektiven Zulassungsvoraussetzungen, die von Berufswilligen persönliche Eigenschaften, Eignungsnachweise, Fähigkeiten und Kenntnisse durch Prüfungen u.ä. verlangen, bzw. in objektiven Zulassungsvoraussetzungen, die sich dem Einfluss der Bewerber entziehen und von ihrer Qualifikation unabhängig sind, kategorisieren⁷⁹⁰. Der Eingriff in die Berufswahl hat deshalb eine größere Freiheitsbeschränkung zur Folge als ein Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit. Die unterschiedliche Eingriffsintensität erfordert eine entsprechende Rechtfertigungsintensität⁷⁹¹. Diese graduell ansteigende Rechtfertigungsanforderung wurde im Apothekenurteil des BVerfG⁷⁹² entwickelt (Dreistufentheorie)⁷⁹³. Die

⁷⁸⁷ Ständige Rechtsprechung des BVerfG seit E 7, 377 (401 ff.); vgl. nur B. Pieroth/B. Schlink, Grundrechte, Staatsrecht II, 1992, Rdnr. 903; R. Breuer, HdStR VI, 1989, § 147 Rdnr. 32.

⁷⁸⁸ U. Klocke, a.a.O., S. 204; vgl. BVerfGE 30, 292 (334); 71, 183 (201); 77, 84 (112 f.); Schneider, VVdStRL 43 (1985), S. 18 f.; M. Gubelt, in: von Münch, GG, Art. 12 Rdnr. 2; H. Rittstieg, Art. 12, AK-GG, 1989, Rdnr. 12 ff.

⁷⁸⁹ U. Klocke, a.a.O., S. 204; BVerfGE 50, 290 (365).

⁷⁹⁰ B. Pieroth/B. Schlink, Staatsrecht II, 15. Aufl. 1999, Rdnr. 825 f.; C. Creisfeld, Rechtswörterbuch, 15. Aufl. 1999, S. 190.

⁷⁹¹ B. Pieroth/B. Schlink, a.a.O., Rdnr. 846.

⁷⁹² BVerfGE 7, 377.

„Dreistufentheorie ist das Ergebnis einer strikten Anwendung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit bei den vom Gemeinwohl her gebotenen Eingriffen in die Berufsfreiheit“⁷⁹⁴. Daraus folgt, dass der Eingriff in die Berufsfreiheit einen legitimen Zweck verfolgen und zur Erreichung des Zwecks geeignet und ferner notwendig sein muss⁷⁹⁵. In Anbetracht der durch die CO₂-Abgabe vermittelten Verhaltensempfehlung knüpft sie an eine objektive berufsregelnde Tendenz an, die die Berufsausübung betrifft, da sie keine Voraussetzungen schafft, die an persönliche –subjektive– Fähigkeiten und Qualifikationen anknüpfen, sondern ein Klimaschutzziel verfolgt, indem sie die Verwendung kohlenstoffärmerer oder freier Brennstoffe bzw. die Umrüstung bestehender Anlagen zur Effizienzsteigerung⁷⁹⁶. Sie würde jedoch dann eine objektive Zulassungsschranke darstellen, wenn sie es wegen ihrer objektiven Gestaltung und Höhe den Steuerpflichtigen faktisch wirtschaftlich unmöglich machen würde, im gewählten Beruf zu stehen⁷⁹⁷. Diese „erdrosselnde Auswirkungen“ entfaltende objektive Zulassungsschranken sind nur zulässig, wenn sie zur „Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlicher schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut“ notwendig sind⁷⁹⁸. Im Bereich der Abwehr von nachweisbaren oder höchstwahrscheinlichen schweren Gefahren ist die CO₂-Abgabe nicht sachgerecht. Für einen derartigen Fall sind ordnungsrechtliche Maßnahmen als das optimale Umweltschutzmittel zu empfehlen, da sie in der Regel noch treffersicherer und auswirkungsschneller als abgabenrechtliche Maßnahmen in der Lage sind, die gesetzten Ziele zu verwirklichen⁷⁹⁹. Insoweit ist eine überhöhte CO₂-Abgabe kein geeignetes Mittel, den absoluten Klimaschutz zu erreichen⁸⁰⁰.

Die CO₂-Abgabe kann dann gegen das Recht auf Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG verstoßen, wenn die Berufsausübungs- oder Berufswahlfreiheit ungerechterweise durch sie beeinträchtigt wird. Die Zahllast der CO₂-Abgabe kann grundsätzlich das Problem

⁷⁹³ A. Katz, Staatsrecht II, 1992, Rdnr. 794; M. Gubelt, in: I. v. Münch/P. Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 4, 4. Aufl. 1992; Art. 12, Rdnr. 46.

⁷⁹⁴ BVerfGE 13, 97/104.

⁷⁹⁵ B. Pieroth/B. Schlink, a.a.O., Rdnr. 847 ff.

⁷⁹⁶ U. Klocke, a.a.O., S. 206; F.R. Balmes, a.a.O., S. 170.

⁷⁹⁷ K. Tipke, Die Steuerrechtsordnung, S. 437; M. Gubelt, a.a.O., Rdnr. 4; B. Pieroth/B. Schlink, a.a.O., Rdnr. 827; H.-J. Papier, Der Staat 11 (1972), S. 492 ff; P. J. Tettinger, Das Grundrecht der Berufsfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR 108 (1983), S. 115; R. Breuer, HdStR VI, 1989, § 148 Rdnr. 30, M. Gubelt, a.a.O., Rdnr. 66.

⁷⁹⁸ F.R. Balmes, a.a.O., S. 172; B. Pieroth/B. Schlink, a.a.O., Rdnr. 855.

⁷⁹⁹ Vgl. B. Pieroth/B. Schlink, a.a.O., Rdnr. 827; siehe dazu D. II. 1. a).

⁸⁰⁰ Vgl. F.R. Balmes, a.a.O., S. 172.

beeinhalten, dass sie die CO₂-Abgabepflichtigen in ihrer Berufsausübung behindert, da die zusätzliche Sonderbelastung die Grenze der Unerblichkeit überschreiten kann⁸⁰¹. Diese Behinderung der Berufsausübung ist dann gerechtfertigt, wenn „Gesichtspunkte der Zweckmäßigkeit“ zu verlangen sind, wobei sich es mal mehr um die Allgemeinheit, der Gefahren oder Schäden drohen, und mal mehr um den Berufsstand, der gesichert und gefördert werden soll, halten kann⁸⁰². Die CO₂-Abgabe muss also einen legitimen Zweck verfolgen und darf dazu noch das Verhältnismäßigkeitsprinzip nicht verletzen. Die CO₂-Abgabe bezweckt, wie oben gezeigt, das Klimaschutzziel ohne Zweifel zu erreichen, und entspricht grundsätzlich dem Verhältnismäßigkeitsprinzip⁸⁰³. Soweit eine geeignete CO₂-Abgabe eine Berufsausübungsregel darstellt, ist sie hinsichtlich des Art. 12 Abs. 1 GG nicht problematisch. Im Hinblick auf internationale Wettbewerbsfähigkeit ist zu erwägen, ob die heimischen Unternehmen wegen der Erhöhung der Produktionskosten durch die CO₂-Abgabe benachteiligt sind. Falls die betroffenen Unternehmen die Kosten der CO₂-Abgabe nicht mehr ertragen können und folglich in Konkurs gehen, dann verstößt sie nach dem Verbot konfiskatorischer Besteuerung gegen das Recht auf Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG⁸⁰⁴.

Der Eingriff in die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG durch die CO₂-Abgabe kann schließlich aufgrund der Gemeinwohlbezogenheit ihres Klimaschutzziels bzw. ihrer Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt werden. Eine solche CO₂-Abgabe bleibt verfassungswidrig, wenn sie wegen ihrer erdrosselnden Auswirkung eine objektive Zulassungsschranke darstellt.

(2) Eigentumsrecht (Art. 14 Abs. 1 GG)

Trotz des langen Ringens um die Einziehung des Art. 14 GG für die verfassungsrechtliche Grenzen der steuerlichen Belastungswirkung⁸⁰⁵ ist es heute anerkannt, dass die Besteuerung als ein hoheitlicher Eingriff in das private Geldvermögen durch den Art. 14 GG geprüft werden muss⁸⁰⁶. Der Schutzbereich des Art. 14 GG erfasst das erworbene Vermögen, also die Vermögenssphäre in Gestalt konkreter Eigentumsobjekte. Der Er-

⁸⁰¹ K. Messerschmidt, Umweltabgaben als Rechtsproblem, S. 135; F.R. Balmes, a.a.O., S. 171.

⁸⁰² B. Pieroth/B. Schlink, a.a.O., Rdnr. 855.

⁸⁰³ Siehe unter E. II. 2. b).

⁸⁰⁴ J. Lang, Einbau umweltpolitischer Belange in das Steuerrecht, UTR Bd. 16, S. 69.

⁸⁰⁵ U. Klocke, a.a.O., S. 210 f.

⁸⁰⁶ F.R. Balmes, a.a.O., S. 174; vgl. P. Kirchhof, Besteuerung und Eigentum, VVDStRL, Heft 39 1981, S. 226 ff.; ders., HdStR, Bd. IV, 1999, § 88, Rdnr. 68 ff.

werb, also die Betätigung selbst fällt in dem Schutzbereich des Art. 12 GG⁸⁰⁷. Eine übermäßig hohe Besteuerung stellt sicherlich einen verfassungswidrigen Verstoß gegen Art. 14 Abs. 1 GG dar⁸⁰⁸. Dennoch ist zu fragen, ob das klare Kriterium der angemessenen Besteuerung aus Art. 14 GG abgeleitet werden kann. In der Literatur und der Rechtsprechung des BVerfG sind lediglich das Verbot der Konfiskation und der Erdrosselung durch Besteuerung als äußerste Grenze anzuerkennen⁸⁰⁹. Eine darüber hinausgehende bzw. vom Art. 14 GG entnommene Grenze der Steuerlastquote wird bislang noch nicht dargelegt⁸¹⁰.

Obwohl Art. 14 GG keine klare Grenze für die Belastungswirkung der Steuer anbietet, spielt er für die Gestaltungswirkung der CO₂-Abgabe eine wesentliche Rolle: Er bietet eine minimale Schutzfunktion für die Betroffenen an. Eine übermäßig hohe CO₂-Abgabe ist unverhältnismäßig, da sie sich erheblich auf die Steuerschuldner auswirkt. Folglich verursacht sie den kurzfristigen finanziellen Zusammenbruch der Steuerschuldner, ohne dass sie dem Steuerschuldner die Zeit gibt, Anpassungsmaßnahmen bzw. Ausweismaßnahmen zu ergreifen.

Auf der Seite des Steuerschuldners kann ein Verstoß gegen Art. 14 GG zwar entstehen, wenn die Unternehmen wegen der Gestaltungswirkung der CO₂-Abgabe konkurrenzunfähig werden, demnach die Unternehmen mittel- bzw. langfristig schief gehen müssen. Aber dieser Verstoß kann gegen den Art. 14 GG durch die Gestaltungswirkung der CO₂-Abgabe nach Klocke aufgrund der Sozialverträglichkeit des Ziels der CO₂-Abgabe gerechtfertigt werden, insoweit es dabei um Einzelfälle geht⁸¹¹. Auf der Seite des Steuerträgers ist ein Verstoß gegen die Eigentumsgarantie denkbar, wenn der Steuerträger durch die Verteuerung wegen Überwälzung der CO₂-Abgabe in seinem Nachfrageverhalten beeinträchtigt wäre. Der denkbare Verstoß an einzelnen Konsumenten kann auch in Anbetracht der heftigen Folgen der ständig steigenden CO₂-Emissionen gerechtfertigt werden⁸¹². Wenn die steuerliche Verteuerung so erheblich ist, dass arme Steuerträger nicht

⁸⁰⁷ Vgl. BVerfGE 30, 292 (334 f.); 38, 61 (101); BGH NJW 1990; 3262.

⁸⁰⁸ K. Tipke/J. Lang, Steuerrecht, 13. Aufl., S. 57; P. Kirchhof, HdStR IV, 1999, § 88 Rdnr. 94; vgl. Friauf, Juristische Analysen, 1970, S. 315; Wendt, NVW 1980; 2115.

⁸⁰⁹ U. Klocke, a.a.O., S. 213; Papier, KritV 1987, S. 145; G.F. Schuppert, Verfassungsrechtliche Prüfungsmaßstäbe bei der verfassungsrechtlichen Überprüfung von Steuergesetzen – Ein Beitrag zu den verfassungsrechtlichen Bindungen des Steuerrechts, in: FS für Zeidler, 1987, S. 700; K. Tipke, Steuerrechtsordnung, S. 454 f.

⁸¹⁰ U. Klocke, a.a.O., S. 212 f.

⁸¹¹ A.a.O., S. 213 f.

⁸¹² Vgl. F.R. Balmes, a.a.O., S. 175; U. Klocke, a.a.O., S. 214.

länger existenznotwendige Güter einkaufen bzw. den minimalen Strom nicht besorgen können, ist dieses Problem – wie oben dargestellt – hinsichtlich des Grundsatzes des Sozialstaats zu behandeln⁸¹³. Schließlich verstoßen die Gestaltungswirkungen der CO₂-Abgabe nicht gegen Art. 14 GG, indem die ihr möglichen Gestaltungswirkungen durch den mit der CO₂-Abgabe verfolgten Zweck des Klimaschutzes mit der Reduktion der CO₂-Emissionen gerechtfertigt werden.

(3) Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG)

Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistet die ökonomische Handlungsfreiheit des Individuums⁸¹⁴. Das Recht auf Handlungsfreiheit kann vor Beeinträchtigung nur dann geschützt werden, wenn die Beeinträchtigung nicht von einem anderen Grundrecht geschützt wird⁸¹⁵. Nach allgemeiner Meinung sind Art. 12 bzw. 14 GG als *leges speciales* dem Art. 2 Abs. 1 GG anzusehen, auch wenn er Anwendung findet⁸¹⁶. Art. 2 Abs. 1 GG ergibt trotz seines eng verbliebenden Schutzbereiches⁸¹⁷ eine grundrechtliche Absicherung der CO₂-Abgabe, da lediglich die verfassungsgemäße und verhältnismäßige CO₂-Abgabe die ökonomische Handlungsfreiheit des Individuums i.S.d. Art. 2 Abs. 1 S. 2 GG beschränken kann⁸¹⁸.

(4) Ergebnis

Die oben erwähnten verfassungsrechtlichen Normen verlangen eine Abgabe, die den Grundsätzen der Verfassungsmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit entspricht, was vorliegend der Fall ist. Ferner ist sowohl ihre Belastungswirkung als auch ihre Lenkungswirkung gerechtfertigt.

(d) Perspektive des Rechts- und Sozialstaatsprinzips

Die Grenzen für die Kodifizierung einer CO₂-Abgabe, die sich aus den einzelnen Bestimmungen der deutschen Verfassung ergeben, können insbesondere von dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) bzw. dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) abgeleitet werden.

⁸¹³ Siehe unter E. II. 2. b). (d). (2).

⁸¹⁴ Vgl. BVerfGE 73, 261 (273).

⁸¹⁵ B. Pieroth/B. Schlink, a.a.O., Rdnr. 369.

⁸¹⁶ U. Klocke, a.a.O., S. 215; vgl. P. Kunig, in: I. v. Münch/P. Kunig, Art. 2 GG, 2000, Rdnr. 88 ff; BVerfGE 70, 1 (32); 77, 84 (118); M. Gubelt, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 12 Rdnr. 93; H.-P. Schneider, Freiheit des Berufs, VVdStRL 43 (1985), S. 38 f.

⁸¹⁷ U. Klocke, a.a.O., S. 215; vgl. H.-U. Erichsen, Allgemeine Handlungsfreiheit, HdStR VI, 1989, §152, Rdnr. 25 ff.; M. Gubelt, a.a.O., Rdnr. 85.

⁸¹⁸ B. Pieroth/B. Schlink, a.a.O., Rdnr. 382 ff.; F.R. Balmes, a.a.O., S. 178.

(1) Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG)

„Das Rechtsstaatsprinzip ist der Idee nach auf die rechtliche Bindung und Beschränkung staatlicher Herrschaftsausübung im Interesse individueller Freiheit ausgerichtet“⁸¹⁹. Es geht bei dem Rechtsstaatsprinzip vor allem um Rechtssicherheit zugunsten des Einzelnen. Die zentralen rechtsstaatlichen Grundsätze der Vorhersehbarkeit, Berechenbarkeit des Rechts bzw. Vertrauensschutz müssen der Rechtssicherheit dienen. Im einzelnen wird das Rechtsstaatsprinzip aus zahlreichen Komponenten gebildet⁸²⁰. In den zahlreichen Komponenten des Rechtsstaatsprinzips beziehen sich insbesondere das Verhältnismäßigkeitsprinzip, die Gesetzesbestimmtheit und der Gesetzesvorbehalt auf die CO₂-Abgabe.

aa) Verhältnismäßigkeitsprinzip

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip (vgl. E, II, 2. b). (a) folgt aus Art. 20 Abs. 3 GG⁸²¹.

bb) Gesetzesbestimmtheit bzw. Gesetzesvorbehalt

Aus Art. 20 Abs. 3 GG ergibt sich der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Besteuerung⁸²² und der steuerrechtlichen Gesetzesbestimmtheit⁸²³. Diese Grundsätze bedeuten nach der Rechtsprechung des BVerfG, dass steuerbegründende Tatsachen so bestimmt sein müssen, dass der Steuerpflichtige die auf ihn entfallende Steuerlast vorausschätzen kann⁸²⁴. Damit muss der Gesetzgeber der CO₂-Abgabe die die Abgabelast rechtfertigenden Klimaschutzziele bzw. die CO₂-Abgabelast klar und eindeutig im CO₂-Abgabetatbestand formulieren⁸²⁵. Der abstrakte Steuertatbestand z.B. die Höhe der Abgabe „nach dem Grad der nachteiligen Wirkungen auf das Klima“ wäre nicht verfassungsgemäß⁸²⁶.

(2) Sozialstaatsprinzip

Das Sozialstaatsprinzip bedeutet, dass dem Staat ein sozialer Gestaltungsauftrag obliegt, und zwar dahingehend. Dies geht dahin, die Gesellschaft vor ökonomischen Krisen zu

⁸¹⁹ C. Creisfeld, Rechtswörterbuch, a.a.O., S. 1054 f.

⁸²⁰ E. Schmidt-Aßmann, Der Rechtsstaat, in: Handbuch des Staatsrecht, Bd I 1987, § 24, Rdnr. 69 ff.

⁸²¹ C. Creisfeld, a.a.O., S. 1055; K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, S. 861 ff.; vgl. R. Wendt, Der Garantiegehalt der Grundrechte und das Übermaßverbot, Zur maßstabsetzenden Kraft der Grundrecht in der Übermaßprüfung, AöR 1979, S. 414.

⁸²² K. Tipke, Die Steuerrechtsordnung, 1993, S. 159.

⁸²³ K. Tipke, a.a.O., S. 169.

⁸²⁴ E 34, 348 (365); F.R. Balmes, a.a.O., S. 180

⁸²⁵ Vgl. G. Morgenthaler, Resümee, DStJG Bd. 15 (1993), S. 213.

⁸²⁶ Vgl. § 79 des Entwurfs eines Allgemeinen Teils eines Umweltgesetzbuchs, M. Kloepfer/E. Rehbinder/E. Schmidt-Aßmann unter Mitwirkung von P. Kunig, 2. Aufl., 1991.

schützen und ihre Verhältnisse im Sinne der Verteilungsgerechtigkeit, der sozialen Sicherheit und des sozialen Ausgleichs zu formen⁸²⁷.

Das Grundgesetz hat zwar das Sozialstaatsprinzip in einigen Bestimmungen konkretisiert (z.B. Art. 14 II, 15, 9 III GG), gleichwohl bleiben die juristischen Konturen des Sozialstaatsprinzips in den Einzelheiten noch verhältnismäßig undeutlich, was erklärt, dass dieses Prinzip zur verfassungsrechtlichen Fundierung zahlreicher politischer Forderungen herangezogen wird. Für die nähere Bestimmung seiner rechtlichen Reichweite sind mehrere Faktoren bedeutsam⁸²⁸.

Aus der sozialstaatlichen Perspektive des Klimaschutzes ist ein abgabenrechtliches Mittel sehr bedeutend. Das Leben ist ohne die bedrohliche Gefahr der Klimakatastrophe durch den heftig zunehmenden anthropogenen CO₂-Ausstoß ein nicht zu unterschätzender Sozialfaktor und stellt auch einen besonderen Faktor dar, der das Existenzminimum für ein menschenwürdiges Dasein gewährleistet. Die Industriegesellschaften konsumieren zu viel auf Kosten der zukünftigen Generationen und der sog. Entwicklungsländer, was sowohl ungerecht als auch unsozial ist⁸²⁹. „Ende des 20. Jahrhunderts wird es zur Überlebensfrage der Menschheit, die neuen Verantwortlichkeiten zu erkennen und neue Solidaritäten zu erlernen, die sich nicht nur auf den Binnenraum einer einzelnen Industriegesellschaft und auf die zeitgenössische Generation erstrecken“⁸³⁰.

Dennoch kann die Idee von umweltsteuerlichen Maßnahmen, die durch die Vorstellung von sozialer Gerechtigkeit begründet wurde, durch die Erhebung der CO₂-Abgabe tendenziell eine regressive Verteilungswirkung entfalten, da die unteren Einkommenschichten relativ stärker durch die Finanzlast der CO₂-Abgabe belastet werden⁸³¹. Die Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums gehört jedoch zu den Aufgaben des Sozialstaates gemäss dem Sozialstaatsprinzip⁸³². Dies bedeutet für das Steuerrecht, dass der Staat nicht wegbesteuern darf, was der Steuerpflichtige für seine Existenz

⁸²⁷ Vgl. H.F. Zacher, Das soziale Staatsziel, HdStR, Bd. I 1987, § 25 Rdnr. 19 f.

⁸²⁸ Siehe H.F. Zacher, a.a.O., Rdnr. 27-70.

⁸²⁹ F.R. Balmes, a.a.O., S. 181 f.

⁸³⁰ J. Lang, Entwurf eines Steuergesetzbuchs, 1993, Rz. 373.

⁸³¹ D. Dickertmann, Erscheinungsformen und Wirkungen von Umweltabgaben aus ökonomischer Sicht, DStJG Band 15 (1993), S. 33 57 f.; B. Hansjürgens, Finanzpolitische Anforderungen und Restriktionen für Umweltabgaben, in: W. Benkert/J. Bunde/B. Hansjürgens (Hrsg.), Umweltpolitik mit Ökosteuern? Ökologische und finanzpolitische Bedingungen für neue Umweltabgaben, 1991, S. 89 ff.

⁸³² BVerfGE 40, 121 (133); 45, 187 (228).

braucht⁸³³. Diese Funktion kann dadurch erfüllt werden, dass Steuervergütungen in Gestalt einer Existenzminimumspauschale gewährt werden⁸³⁴.

Das Sozialstaatsprinzip ist dort von abgabenrechtlich relevanter Bedeutung, wo Grundstoffe des existenziellen Bedarfs erheblich verteuert werden, ohne dass Substitutionsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, wie bei der CO₂-Abgabe fossile Energieträger etc. In diesem Fall verlangt das Sozialstaatsprinzip eine behutsame Ausgestaltung der Tarife.

⁸³³ K. Tipke, Die Steuerrechtsordnung, 1993, S. 410, zur Unantastbarkeit des Existenzminimums: S. 427 ff; P. Kirchhof, Staatliche Einnahmen, HdStR, Bd. IV, § 88, Rdnr. 126.

⁸³⁴ K. Tipke, Über Umsatzsteuergerechtigkeit, StuW 1992, 103, 114 ff ; ders., Die Steuerrechtsordnung, S. 922 ff; J. Lang, Entwurf eines Steuergesetzbuchs, 1993, § 473.

F. Fazit

Die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

Zu Teil B: Der anthropogene Treibhauseffekt verursacht eine Klimaänderung, die de-
saströsen Umweltphänomene herbeiführt. Trotz der zahlreichen Spurengase, die zur
Klimaveränderung beitragen können, geht die Klimaänderung vor allem auf das anthro-
pogen bedingte Kohlendioxid, das ein direkt klimawirksames Spurengas ist, und 60%
zum Treibhauseffekt beiträgt, zurück. Der anthropogene Treibhauseffekt enthält mehrere
besondere Eigenschaften, die ihn von anderen Umweltproblemen unterscheiden: Zum
ersten wirkt er sich global aus. Zum zweiten beeinflussen kurzfristig hohe Treibhaus-
gasemissionen den Treibhauseffekt nicht. Zum Schluss kann die Höhe der emittierten
CO₂ durch Art und Umfang der eingesetzten fossilen Brennstoffe eindeutig bestimmt
werden. Die größte Ursache der CO₂-Emissionen ist Verbrennung fossiler Energieträger,
die für rund 75 % ursächlich sind.

Da die Klimakatastrophe und dadurch die Umweltschäden nicht mehr regional begrenzt
sind, sondern die gesamte Menschheit gefährden, bedarf es für eine effektive Klimapoli-
tik einer globalen Kooperation. Im Zentrum der internationalen Klimaschutzpolitik steht
das Kyoto-Protokoll, welches erstmals materielle Pflichten für die Mitgliedstaaten bein-
hält. Obwohl die internationale Klimaschutzpolitik durchaus beachtenswerte Erfolge
vorzuweisen hat, zeigt sie gleichzeitig Defizite, z.B. Defizite der konkreten politischen
Maßnahmen zur Umsetzung der CO₂-Reduktionsverpflichtungen, der Sanktionen für den
Fall der Nichteinhaltung und die zahlreichen Umgehungsmöglichkeiten.

Zu Teil C: Das Klima könnte lediglich entweder in bezug auf dem in umweltrelevanten
Grundrechte eingegriffenen Fall oder durch die Schutzfunktion der Grundrechte begrenzt
beschützt werden, bevor der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 20a GG.
verankert wurde, der als eine Staatszielbestimmung durch Handlungs- und Konkretisie-
rungsauftrag und den Charakter der normativen Richtlinie für den parlamentarischen Ge-
setzgeber hinsichtlich Klimaprobleme eine wichtige Rolle spielt. Der Klimaschutz durch
das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG), das die zentrale Rechtsgrundlage für

die öffentlich-rechtliche Klimaschutzpolitik in Deutschland ist, ist begrenzt. Obwohl die klimarelevanten Abgase insbesondere CO₂-Emissionen endlich ein Gegenstand zur öffentlich-rechtlichen Kontrollen durch zwei rechtliche Pflichten der Anlagenbetreiber nämlich Emissionsvermeidung und Energieeffizienz, die von dem Vorsorgegebot des § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG abgeleitet werden können, sein können, ist der Klimaschutz durch BImSchG lückenhaft, da sie lediglich die Betreibenden und konkreten Anlagen betreffen d.h. mit ihnen ein Anlagenteil mit hohem Stromverbrauch durch stromsparenden Teil nicht ersetzt werden kann. Ferner erlaubt das Energieeffizienzgebot in § 5 Abs. 1 Nr. 4 lediglich Modifikationen der Beschaffenheit und des Betriebs der Anlage, nicht die Wahl eines ganz anderen Anlagentyps oder Einsatzstoffes, der einen ganz anderen Anlagentyp notwendig machen würde. Der begrenzte strafrechtliche Klimaschutz basiert vordergründig auf dem Zurechnungsproblem, wer wie viel zu dem Treibhauseffekt beigetragen hat. Der Versuch der Strafrechtslehre, mit der Theorie der Gesamterfolgszurechnung das Problem zu lösen, ist gescheitert, da sie eindeutig die Grenzen zulässiger Tatbestandsauslegung überschreitet und zu einer Auflösung der Tatbestandsgrenzen führt. Das Zurechnungsproblem wirkt sich auch auf den privatrechtlichen Klimaschutz aus: Bei kumulativer Belastung wäre eine Verantwortlichkeit in § 1004 i.V.m. § 906 Abs. 1 und 2 S. 1 BGB gänzlich abzulehnen. Seit dem Inkrafttreten des Umwelthaftungsgesetzes ist bei der Begründung eines Schadensersatzanspruches keine volle Darlegung aller Element des Deliktsrechts erforderlich. Dennoch kann das Gesetz keine Anwendung für das Problem der Klimaentwicklung durch CO₂-Emissionen finden, da ein „haftungsrechtlicher Schutz“ mit § 1 UmweltHG nur bei Verletzung von bestimmten Individualrechtsgütern möglich ist.

Gemeinschaftsregelungen zum Klimaschutz sind im EG-Vertrag nicht erwähnt. Gemeinschaftsrechtlich kommt als Rechtsgrundlage für den Klimaschutz Art. 175 in Betracht, der eine allgemeine, umweltpolitische Handlungsnorm der Gemeinschaft darstellt. Obwohl die Gemeinschaft durch die Klausel des „hohen Schutzniveaus“ in Art. 174 Abs. 2 UAbs. 1 S. 1 EGV bzw. die Querschnittsklausel des Art. 6 EGV die Umwelt sehr stark schützt, liegt die Ursache der defizitären Verwirklichung im Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 EGV) und Einstimmigkeitsprinzip im Rechtssetzungsprinzip (Art. 175 Abs. 2 EGV).

Zu Teil D: Klimakatastrophen entstehen aus ökonomischer Sicht durch den Umstand, dass das Umweltmedium Klima in vielfacher Weise als freies Gut behandelt wird. Das Problem drückt sich in den externen Kosten aus. Die abgabenrechtlichen Instrumenten sollen der Internalisierung dieser bislang externalisierten Kosten dienen, indem sie zu einer Verteuerung der Produkte und damit zu einer umwelt- und marktgerechten Preisbildung führen. Dabei entfalten die Umweltabgaben für den Umweltkonsumenten den Anreizeffekt, umweltschonendere Alternativen zu ergreifen. Im Vergleich zum anderen Instrumenten haben die abgabenrechtlichen Instrumente dauerhafte Anreizeffekte, und dadurch grundsätzlich überwiegendere Lenkungswirkungen.

Neben dem dauerhaften Anreizeffekt können die CO₂-Abgaben im Bereich der Restverschmutzung Adressaten der CO₂-Abgabe motivieren, sie zu vermeiden. Dennoch muss der als sog. „ökologisches Existenzminimum“ bezeichnete Umweltminimalstandard durch das Umweltordnungsrecht gewährleistet werden, da es deutlich und klar festlegen kann, welche Verhalten von Bürgern oder Wirtschaftssubjekten zulässig sind. Da das abgabenrechtliche Instrumentarium mit dem ordnungsrechtlichen Instrument in einem sich ergänzenden Verhältnis steht, ist das Monopol eines Instruments zwischen Ordnungsrecht und Abgabenrecht in der Klimaschutzpolitik nicht sachgerecht. Eine Klimaschutzpolitik wäre wirkungsvoller, wenn die CO₂-Abgaben das CO₂-Ordnungsrecht ergänzen.

Zu Teil E: Bei der Einführung einer CO₂-Abgabe auf EG-Ebene sind zwei Ansatzpunkte denkbar: Zum einen könnte die EG die CO₂-Abgabe aufgrund Art. 269 EGV als eigene Einnahmequelle einführen. Zum anderen könnte die EG aufgrund Art. 95 und Art. 175 EGV die Mitgliedstaaten verpflichten, die CO₂-Abgabe einzuführen. Die mangelnde Entscheidungsbefugnis der europäischen Organe bzw. die fehlende Zuständigkeitsübertragung, die durch das Einzelermächtigungsprinzip begrenzt ist, führen dazu, dass die Gemeinschaft durch den 269 EGV wegen nicht ausreichender Kompetenz eine gemeinschaftlichen CO₂-Abgabe nicht einführen kann. Ferner ist die Ertragshoheit durch die Erweiterung der Sachkompetenzen der Gemeinschaft negativ anzusehen, da sie der rechtsstaatlichen, haushaltsrechtlichen und demokratietheoretischen Prinzipien nicht entspricht. Schließlich kann die Gemeinschaft weder aufgrund Art. 269 EGV noch aufgrund Sachkompetenz eine CO₂-Abgabe mit eigener Ertragshoheit einführen, die ihrem Haushalt zufließt. Die Gemeinschaft hat nach Art. 93, 94 i.V.m. 95 Abs. 2 und 175 Abs. 2 EGV lediglich die Kompetenz zur Harmonisierung der Umweltabgaben ihrer Mitglied-

staaten. Da die CO₂-Abgabe Energieversorgungsstruktur und Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten, die die CO₂-Abgabe eingeführt haben, erheblich tangieren kann, können die ungleichen CO₂-Abgaben der jeweiligen Mitgliedstaaten die im Binnenmarkt angestrebte Marktgleichheit verhindern. Deshalb ist eine Harmonisierungsmaßnahme auf gemeinschaftlicher Ebene zur Abschaffung der Disharmonie im Binnenmarkt erforderlich. Somit kann die CO₂-Abgabe auf Art. 93 EGV gestützt werden. Um das in Art. 14 EGV vorgegebene Ziel der Verwirklichung des Binnenmarktes zu erreichen, kann die Gemeinschaft nach Art. 95 Abs. 1 EGV die nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften mit der Mehrheitsentscheidungen des Rates angleichen. Abs. 2 bildet eine Ausnahmeregelung dahingehend, dass Abs. 1 für die Bestimmungen über Steuern nicht gilt. Um die CO₂-Abgabe auf Art. 95 Abs. 1 EGV zu stützen, ist zunächst zu klären, ob die CO₂-Abgabe unter den Begriff der Steuer im Art. 95 Abs. 2 EGV fällt. Da sowohl aus dem Vergleich mit den anderen Sprachfassungen, als auch unter teleologischen Aspekten der Begriff der Steuern in Art. 95 Abs. 2 EGV eng zu verstehen ist, kommt Art. 95 EGV für nichtsteuerliche Abgaben in Betracht, wobei haushaltsbezogene bzw. fiskalische steuerliche Abgaben aus dem Anwendungsbereich der Angleichungskompetenz des Art. 95 EGV ausgeschlossen sind. Die CO₂-Abgabe hat deshalb prinzipiell zwei tragfähige Kompetenznormen nämlich Art. 93 und 175 EGV. Welche Rechtsgrundlage für eine CO₂-Abgabe herangezogen werden soll, ist nach ihrem Ziel und Inhalt zu beantworten, da fast alle steuerlichen Maßnahmen zum Umweltschutz die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes im Sinne des Art. 93 EGV berühren, und demnach Art. 175 Abs. 2 EGV stets leer laufen soll. Schließlich folgt daraus, dass, wenn es um CO₂-Steuer geht, also eine CO₂-Abgabe als eine Steuer gestaltet wird, dann nur Art. 175 Abs. 2 Unterabsatz. 1 1. Spiegelstrich EGV heranzuziehen ist, während Art. 93, 94 EGV die Angleichung der binnenmarktbezogenen Abgaben der Mitgliedstaaten betreffen. Wenn es hingegen um eine nichtsteuerliche CO₂-Abgabe geht, dann ist Art. 175 Abs. 1 EGV die richtige Rechtsgrundlage, während Art. 95 Abs. 1 EGV die sonstigen Abgaben als Regelungsgegenstand hat.

Als wichtige Abgabenart der CO₂-Abgabe kommen CO₂-Steuer und CO₂-Sonderabgabe in Betracht. Die CO₂-Steuer ist hinsichtlich des Steuerstaatsprinzips problematisch, da sie unabhängig von der Zahlungsfähigkeit der Emittenten direkt die Emissionsstärke der einzelnen Steuerpflichtigen belastet. Dieser Konflikt kann geheilt werden, wenn ein Rechtfertigungsgrund besteht, der entsprechend dem Willkürverbot nicht beliebig sein darf und

gegen die Verletzung des Leistungsfähigkeitsprinzips abgewogen und Interessen des Gemeinwohls dienen muss. Da dieser Rechtfertigungsgrund für die CO₂-Steuer ausreicht, kann die Verletzung des Steuerstaatsprinzips geheilt werden. Da wegen des abschließenden Katalogs des Art. 106 GG die CO₂-Steuer in Gestaltung der in Art. 106 GG genannten Steuertypen eingeführt werden muss, käme die Verbrauchsteuer für die CO₂-Steuer in Betracht. Dennoch ist die CO₂-Steuer nicht als Verbrauchsteuer zu qualifizieren, da es der CO₂-Steuer an Verbrauchsfähigkeit mangelt, die das wesentliche Element des Verbrauchsteuerbegriffs bildet. Ferner ist eine Ausgestaltung der CO₂-Abgabe als eine Sonderabgabe wegen gravierender verfassungsrechtlichen Probleme bzw. mangels einer konstitutiven Voraussetzung der Gruppenhomogenität abzulehnen. Da die Einführung einer CO₂-Abgabe eine Änderung der Finanzverfassung voraussetzt, scheint die Möglichkeit ihrer Einführung in der geltenden deutschen Verfassung versperrt. Die CO₂-Abgabe verstößt somit nicht gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip: Der Eingriff der CO₂-Abgabe in die Individualsphäre der Steuerpflichtigen dient der Interesse des Gemeinwohls, und ist geeignet zur Erreichung des Klimaschutzziels objektiv beizutragen. Darüber hinaus ist der Eingriff aufgrund seines milderen Charakters erforderlich und zumutbar, da er nicht zu einem Nachteil führt, der zum angestrebten Erfolg erkennbar außer Verhältnis steht. Obwohl die CO₂-Abgabe dem Prinzip des Gleichheitssatzes nicht entspricht, da sie nicht die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen, sondern die Emissionsstärke von CO₂ belastet, wodurch eine horizontale Lastengleichheit verletzt worden ist, kann die Verletzung des Prinzips gerechtfertigt werden, da sie Gemeinwohlinteresse verfolgt, die die Sonderbelastung der CO₂-Abgabe heilen kann. Die Eingriffe in den Art. 12 Abs. 1 (Berufsfreiheit) und 14 Abs. 1 GG (Eigentumsrecht) durch die CO₂-Abgabe können wiederum aufgrund Gemeinwohlbezogenheit ihres Klimaschutzziels bzw. ihrer Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt werden. Die CO₂-Abgabe stimmt mit dem Sozialstaatsprinzip nicht überein, da untere Einkommensschichten durch ihre Finanzlast relativ stärker belastet werden könnten. Um das menschenwürdige Existenzminimum nicht wegbesteuert zu lassen, muss die Steuervergünstigungen in Gestalt einer Existenzminimumpauschale gewährt werden, und es ist eine behutsame Ausgestaltung der Abgabetarife erforderlich.