

Umweltabgaben in Österreich

Von

Dr. Helmut Moritz

Mitarbeiter der Kanzlei Leitner & Leitner, Linz
Assistent am Institut für Finanzrecht der Universität Graz



Wien 1999

Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XV
Literaturverzeichnis	XIX
Numerierung der erwähnten Artikel des EGV	XXVII
I. Einleitung	1
A. Einführung in die Problemstellung	1
B. Vorgangsweise bei der Untersuchung	2
II. Umweltpolitik und Steuerrecht	3
A. Die Ziele der Umweltpolitik	3
1. Die Aufgaben der Umweltpolitik	3
2. Aufgabenerfüllung durch Kostenzuweisung	3
B. Ökonomische Aspekte der Umweltpolitik	5
1. Umweltökonomische Ansätze	6
a) Die Theorie der externen Effekte	6
b) Die Theorie der öffentlichen Güter	7
c) Theorie der fehlenden Nutzungsrechte	7
2. Lösungsansätze der Umweltökonomien	8
a) Der Internalisierungsansatz von <i>Pigou</i>	8
b) Der Standard-Preis-Ansatz	9
C. Rezeption der ökonomischen Modelle durch die Rechtswissenschaft ...	10
1. Das Verursacherprinzip	10
2. Grundsätzliche Aussagen des Verursacherprinzips zur Lösung von Umweltproblemen	11
a) Aussagen des Verursacherprinzips über die zu verwendenden umweltpolitischen Instrumentarien	11
b) Aussagen über die persönliche Zurechnung der Umweltkosten ...	12
c) Umfang der Belastung der Verursacher	14
d) Die Rechtsverbindlichkeit des Verursacherprinzips	15
3. Konsequenzen des Verursacherprinzips auf die Erhebung von Umweltabgaben	16
D. Umweltschutz durch ordnungsrechtliche Instrumente oder durch Abgaben	17
1. Ordnungsrechtliche Instrumente	17
2. Umweltabgaben	19
3. Die Kombination von ordnungs- und abgabenrechtlichen Instrumenten	20
E. Teilzusammenfassung	21

III. Definition und Klassifikation	23
A. Der Begriff der Abgabe.....	23
B. Der Begriff Umweltschutz.....	23
C. Definition der Umweltabgabe.....	24
D. Europarechtlicher Umweltabgabenbegriff.....	25
1. Der gemeinschaftsrechtliche Abgabenbegriff.....	26
2. Abgaben als Instrument gemeinschaftlicher Umweltpolitik.....	26
E. Die Einordnung von Umweltabgaben.....	26
1. Unterscheidung nach ihrer umweltpolitischen Zielsetzung.....	27
a) Umweltlenkungsabgaben.....	28
aa) Allgemeiner Begriff der abgabenrechtlichen Lenkung.....	28
bb) Kritik an Lenkungsabgaben.....	30
(1) Ungenauigkeit der Abgabenlenkung.....	30
(2) Abgabenrechtliche Lenkung nur bei Verzichtbarkeit des Schutzprogrammes?.....	30
b) Umweltnutzungsabgaben.....	31
c) Umweltausgleichsabgaben.....	32
d) Umweltfinanzierungsabgaben.....	32
2. Differenzierung nach dem Warenbezug.....	32
3. Differenzierung nach dem Steuerträger.....	34
4. Differenzierung nach dem Steuertatbestand.....	36
a) Produktabgaben.....	36
b) Emissionsabgaben.....	36
c) Entnahmesteuern.....	37
d) Verbrauchsteuern.....	37
aa) Finanzwissenschaftliche Ansätze.....	38
bb) Die Definition der Materialien zum Gesetz zur Änderung und Ergänzung der dt Finanzverfassung.....	39
cc) Ansätze in der Rechtsprechung.....	39
dd) Der Begriff der Verbrauchsteuern aus europarechtlicher Sicht.....	41
5. Exkurs: Umweltabgabenrechtliche Lenkung durch Entlastung.....	42
F. Teilzusammenfassung.....	43
IV. Umweltabgaben und Verfassungsrecht	47
A. Das Abgabenerfindungsrecht.....	47
1. Die Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Abgabewesens.....	47
a) Der Abgabenbegriff als Grenze der Kompetenz.....	48
aa) Geldleistungen.....	48
bb) Gebietskörperschaften.....	49
cc) Kraft öffentlichen Rechts.....	49
dd) Deckung des Finanzbedarfs.....	49
b) Abgabenrechtliche Lenkung als Kompetenzproblem.....	51
c) Die Kompetenzverteilung.....	53
2. Das Abgabenerfindungsrecht des Bundes.....	53
a) Die finanzverfassungsrechtlich zugelassenen Steuerformen.....	54
3. Das Abgabenerfindungsrecht der Länder.....	55
a) Das Verbot der Gleichartigkeit von Abgaben.....	56
b) Einheit des Wirtschaftsgebietes.....	60
c) Grenzübergreifende Verbrauchsabgaben.....	61

4. Das Abgabenerfindungsrecht der Gemeinden	62
a) Die Gebühr als umweltpolitisches Instrument der Gemeinden	63
aa) (Umweltpolitische) Lenkung durch Gebühren	64
(1) Das Äquivalenzprinzip	64
5. Auswirkung dieser Einschränkungen auf die Erhebung von Umweltabgaben – Teilzusammenfassung	66
B. Umweltabgaben und materielles Verfassungsrecht	66
1. Doppelkontrolle der Umweltabgaben als Abgabe und als Lenkungsinstrument	67
2. Gleichheitssatz	67
a) Allgemeines	67
b) Die Vorgangsweise bei der Prüfung von Gesetzen am Gleichheitsgrundsatz	68
c) Der Gleichheitssatz als allgemeines Sachlichkeitsgebot?	69
d) Besondere gleichheitsrechtliche Probleme der Erhebung von Umweltabgaben	70
aa) Der rechtspolitische Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers	70
bb) Gleichheitssatz und bundesstaatliches Prinzip	71
cc) Ausschöpfung von Steuerquellen (Gleichheitssatz und Auswahl von Besteuerungsobjekten)	72
dd) Steuerbegünstigungen	74
ee) Gleichheitssatz und Zweckwidmung	75
ff) Durchschnittsbetrachtung	76
gg) Gleichheitssatz und Leistungsfähigkeit	77
3. Erwerbsfreiheit	78
4. Eigentumsschutz	79
5. Teilzusammenfassung	81
V. Umweltabgaben und Gemeinschaftsrecht	83
A. Der mitgliedstaatliche Gestaltungsspielraum im Gemeinschaftsrecht	83
1. Das Kompetenzgefüge	83
a) Ausschließliche und konkurrierende Kompetenzen	84
aa) Gegenstände ausschließlicher Gemeinschaftskompetenz	84
bb) Konkurrierende Gemeinschaftskompetenzen	85
2. Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts	85
3. Ausnahmevorschriften zugunsten der Mitgliedstaaten	86
4. Die Ziele des Vertrages und die Bedeutung des Umweltschutzes	87
a) Die allgemeinen Vertragsziele	87
b) Das Umweltschutzziel	87
c) Ökologische und ökonomische Ziele - ein Widerspruch?	88
aa) Die Gleichwertigkeit der Ziele	88
d) Bedeutung des Umweltschutzes bei nationalen Alleingängen	89
aa) Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit	92
5. Teilzusammenfassung	94
B. Die Umweltpolitik der Gemeinschaft	95
1. Die Ziele des Art 130r Abs I	95
a) Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität	96
b) Umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen	96

c)	Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler und globaler Umweltprobleme	97
2.	Qualitative Ausgestaltung der Umweltpolitik.....	97
a)	Das Prinzip des hohen Umweltschutzes	97
b)	Vorsorge- und Vorbeugeprinzip	97
c)	Ursprungsprinzip	97
d)	Verursacherprinzip	98
e)	Das Integrationsprinzip.....	98
aa)	Die Querschnittsklausel.....	98
bb)	Die Schutzklauseln in Art 130 EGV	98
(1)	Die Schutzklausel des Art 130r Abs 2 EGV	99
(2)	Die Schutzklausel des Art 130t EGV.....	99
C.	Primärrechtliche Grundlagen des EGV	101
1.	Die Freiheit des Warenverkehrs.....	101
a)	Das Verbot von Zöllen und Abgaben gleicher Wirkung.....	101
aa)	Begriff der zollgleichen Abgabe	102
(1)	Der Begriff der Ware	102
(2)	Bezug zur Ware	102
(3)	Grenzkausalität	103
(4)	Besonderheiten	104
bb)	Abgrenzungen	104
(1)	Abgrenzung zu Art 30ff (Art 28ff nF) EGV	104
(2)	Abgrenzung zu Art 37 EGV (Art 31 nF)	105
(3)	Abgrenzung zu Art 95 (Art 90 nF) EGV	105
cc)	Anwendung auf Umweltabgaben	106
b)	Einfuhrbeschränkungen gem Art 30 (Art 28 nF) EGV	107
c)	Diskriminierungsverbote	108
aa)	Das allgemeine Diskriminierungsverbot	108
bb)	Das Diskriminierungsverbot gem Art 95 (Art 90 nF) EGV... ..	108
(1)	Anwendungsbereich des Art 95 EGV	108
(i)	Abgrenzung zu den Art 9ff EGV	109
(ii)	Sonstige Konkurrenzen	109
(2)	Art 95 Abs 1 EGV	109
(i)	Gleichartigkeit der belasteten Waren	110
(ii)	Diskriminierungstatbestand.....	110
(a)	Allgemeines.....	110
(b)	Steuerbefreiungen.....	111
(c)	Differenzierte Abgabensätze.....	111
(d)	Unterschiedliche Bemessungskriterien.....	114
(e)	Modalitäten der Steuererhebung.....	117
(f)	Aufkommensverwendung	117
(3)	Art 95 Abs 2 EGV	118
cc)	Das Verbot überhöhter Rückerstattung nach Art 96 (Art 91 nF) EGV	119
dd)	Verbot des Grenzausgleichs für inländische direkte Abgaben gem Art 98 (Art 92 nF) EGV	119
d)	Spezifische Monopolabgaben gem Art 37 (Art 31 nF) EGV	119
e)	Das Beihilfeverbot gem Art 92 (Art 87 nF) EGV	120
aa)	Der Begriff der Beihilfe	120
bb)	Die Beurteilung der Beihilfen durch die Kommission	122

(1) Zuschüsse zu umweltschonenden Investitionen/Aktivitäten.....	123
(2) Abgaben zur Finanzierung der Altlastensanierung	123
(3) Rückerstattung der Abgabe an die Gruppe der Steuerpflichtigen, von der sie erhoben wurde.....	124
(4) Steuerbefreiungen.....	124
cc) Der Gemeinschaftsrahmen der Kommission.....	126
(1) Investitionsbeihilfen	126
(2) Andere Beihilfen.....	127
dd) Die Notifikationspflicht.....	128
2. Die Vorschriften des EGV für den Verkehrssektor	129
a) Der Anwendungsbereich der Art 74ff (70ff nF) EGV	129
b) Die Stillhalteverpflichtung gem Art 76 (72 nF) EGV	129
3. Der Grundsatz der Gemeinschaftstreue	133
a) Das allgemeine Harmonisierungsgebot nach Art 99 (Art 91 nF) EGV.....	133
4. Sonstige Bestimmungen des Primärrechts.....	135
a) Der freie Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr.....	135
aa) Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer.....	135
bb) Niederlassungsfreiheit.....	136
cc) Dienstleistungsfreiheit.....	137
dd) Der freie Zahlungs- und Kapitalverkehr.....	138
ee) Das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art 6 Abs 1 (Art 12 nF) EGV	139
ff) Pflichten beim Erlaß wettbewerbsverzerrender Vorschriften	140
gg) Pflicht zur Abschaffung bzw Unterlassung von Kontrollen an den innergemeinschaftlichen Grenzen bzw der sog Steuergrenzen aufgrund allgemeiner Grundsätze?	140
5. Teilzusammenfassung.....	140
D. Die relevanten Bestimmungen des Sekundärrechts.....	142
1. Die Bedeutung gemeinschaftlicher Rechtsetzung.....	142
2. Das gemeinschaftliche Umsatzsteuerrecht.....	142
a) Wesen der Mehrwertsteuer, Verbot der kumulativen Mehrphasensteuer.....	143
b) Art 33 der 6. MwSt-RI.....	144
aa) Die wesentlichen Merkmale einer Steuer mit dem Charakter einer Umsatzsteuer	145
(1) Einordnung als Steuer.....	145
(2) Belastung konkreter Umsätze von Waren und Dienstleistungen	146
(3) Preisproportionalität	147
(4) Überwälzbarkeit.....	147
(5) Belastung des Mehrwerts auf mehreren Stufen.....	147
(6) Allgemeine Steuer	148
(7) Gesamtbild der Verhältnisse.....	149
3. Die Harmonisierung der speziellen Verbrauchsteuern.....	150
a) Die allgemeine Verbrauchsteuerrichtlinie 92/12.....	150
aa) Der Begriff der Verbrauchsteuer iSd RI 92/12.....	150
bb) Der Geltungsbereich der RI 92/12.....	151
cc) Andere indirekte Steuern nach Art 3 Abs 2 RI 92/12.....	152

dd) Die Besteuerungsgrundsätze der Verbrauchsteuern oder der Mehrwertsteuer	154
ee) Andere Steuern nach Art 3 Abs 3 Satz 1 RI 92/12	155
ff) Steuern auf Dienstleistungen gem Art 3 Abs 3 zweiter Satz	157
b) Die Harmonisierung der Mineralölsteuer.....	158
aa) Allgemeines.....	158
bb) Obligatorische Steuerbefreiungen	159
cc) Fakultative Befreiungen oder Vergünstigungen.....	159
dd) Die Richtlinie 92/82 zur Annäherung der Mineralölsteuersätze.....	160
c) Abschließende Würdigung der Verbrauchsteuerharmonisierung..	160
4. Richtlinienvorschlag der Kommission für eine CO ₂ /Energiesteuer ...	161
a) Die Steuersätze	162
b) Steuerneutralität.....	162
c) Steuerermäßigungen, Rückerstattungen und Befreiungen	162
5. Der Richtlinienvorschlag der Kommission zur Energiebesteuerung ..	163
a) Steuerpflichtige Gegenstände	163
b) Steuertatbestand und Steueranspruch.....	163
c) Steuersätze	164
d) Befreiungen	166
aa) Obligatorische Befreiungen.....	166
bb) Fakultative Befreiungen	166
e) Besitz und Beförderung von Waren.....	167
6. Kritik und Ausblick	167
7. Die RI 93/89 über die Besteuerung schwerer Güterkraftfahrzeuge sowie Maut- und Benutzungsgebühren für Fernstraßen.....	170
a) Kfz-Steuern.....	170
b) Maut und Benutzungsgebühren für Fernstraßen	171
c) Sonstige Abgaben auf das Halten oder die Benutzung von schweren Kraftfahrzeugen	171
d) Auswirkungen für Umweltabgaben	172
8. Die RI 94/12	172
9. Die RI 75/439 über die Altölbeseitigung	174
10. Die Notifizierungspflicht gem der RI 83/189 (Info-Richtlinie)	174
11. Teilzusammenfassung.....	175
VI. Umweltabgaben im Bereich der Energie.....	177
A. Politische Zielsetzungen im Bereich der Energie.....	177
B. Überblick über die Ansatzpunkte einer allgemeinen Energiesteuer	178
C. Grundsätzliche Überlegungen zu einer Steuer auf elektrische Energie..	178
1. Erhebung als Primärenergiesteuer oder Endenergiesteuer	178
a) Erhebung als Endenergiesteuer.....	178
b) Erhebung als Primärenergieabgabe.....	178
c) Erhebung als kombinierte Primär- und Endenergiesteuer.....	181
d) Folgerungen für Elektrizitätsabgaben	182
D. Die österreichische Elektrizitätsabgabe.....	182
1. Das Elektrizitätsabgabesetz	183
a) Steuertatbestand.....	183
b) Steuerbefreiungen.....	183

c) Abgabenschuldner	184
d) Bemessungsgrundlage und Höhe der Steuer	184
2. Das Energieabgabenvergütungsgesetz	184
a) Vergütungsanspruch	184
b) Ausnahmen vom Vergütungsanspruch	186
E. Ökologische Beurteilung der Elektrizitätsabgabe	186
F. Verfassungsrechtliche Überlegungen zur Elektrizitätsabgabe	187
1. Formelles Verfassungsrecht	187
a) Die Einordnung der Elektrizitätsabgabe als Abgabe iSd Finanzverfassung	187
aa) Geldleistungen	188
bb) Gebietskörperschaften/Kraft öffentlichen Rechts	188
cc) Deckung des Finanzbedarfs	188
2. Elektrizitätsabgabe und materielles Verfassungsrecht	190
a) Elektrizitätsabgabe und Erwerbsfreiheit	190
b) Elektrizitätsabgabe und Eigentumsgarantie	191
c) Elektrizitätsabgabe und Gleichheitssatz	191
aa) Allgemeines	191
bb) Die sachliche Rechtfertigung der Belastung	192
cc) Die Auswahl des Abgabenschuldners	192
dd) Der Abgabegenstand	193
(1) Die sachliche Rechtfertigung der Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte	194
ee) Verfassungsrechtliche Fragen der Energieabgabenvergütung	198
(1) Die Auswahl der Begünstigten	198
(2) Die Anknüpfung der Vergütung an den Nettoproduktionswert	200
(3) Die Unbestimmtheit des Gesetzes	200
ff) Die Auswirkung der Einführung der Elektrizitätsabgabe auf die Kompetenzen der Länder	201
G. Europarechtliche Beurteilung	203
1. Elektrizitätsabgabe und primäres Gemeinschaftsrecht	203
2. Energiesteuervergütung und primäres Gemeinschaftsrecht	204
a) Energiesteuervergütung und Art 95 EGV	204
b) Energiesteuervergütung und Art 92 EGV	204
3. Elektrizitätsabgabe und sekundäres Gemeinschaftsrecht	207
a) Elektrizitätsabgabe und Art 33 der 6. MwSt-Rl	207
b) Elektrizitätsabgabe und die Harmonisierung der speziellen Verbrauchssteuern	208
c) Elektrizitätsabgabe und der Vorschlag der Kommission zur Besteuerung von Energie	209
aa) Allgemeines	209
bb) Richtlinienvorschlag und Energiesteuervergütungsgesetz	211
VII. Zusammenfassung	213
Stichwortverzeichnis	219