

4 1998  
2986

Dr. Frank Rainer Balmes  
✓

# Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Systematisierung von Umweltsteuern



**JOSEF EUL VERLAG**

Lohmar · Köln

# INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungsverzeichnis	ix
Literaturverzeichnis	xiv
Rechtsprechung, sonstige Quellen	xlvi
<b>Erstes Kapitel:</b>	
<b>Umweltökonomische, -politische und -rechtliche Grundlegung</b>	<b>1</b>
I. Einführung	1
1. Zur Umweltsituation in der Bundesrepublik Deutschland	1
2. Zur Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland	4
3. Aufbau der Untersuchung	5
II. Ideengeschichte und Wirkungsweise von Umweltabgaben	6
1. Kurze Ideengeschichte der Umweltabgabe	6
a) Einleitung	6
b) Umweltökonomie	7
c) Die Pigou-Steuer	9
d) Der Standard-Preis-Ansatz	10
2. Wirkungsweise der Umweltabgaben	10
3. Verwirklichung der Umweltabgabenidee	14
a) Ausland	14
b) Inland	16
III. Prinzipien und Instrumente des Umweltschutzes	18
1. Grundprinzipien des Umweltschutzes	18
a) Vorsorgeprinzip	18
b) Verursacherprinzip	19
c) Kooperationsprinzip	21
2. Instrumente des Umweltschutzes	22
a) Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung; insbesondere Umweltabgaben	24
b) Umweltabgaben und Ordnungsrecht	27
aa) Grenzwertmodell	27

	bb) Instrumentenverbund	30
	c) Ergebnis	32
<b>IV.</b>	<b>Bestehende und geplante Umweltabgaben</b>	<b>33</b>
1.	Umweltabgabenbegriff	33
2.	Bestehende Umweltabgaben	36
3.	Umweltabgabenpläne und -vorschläge	42
	a) Ökosozialer Umbau des Abgabensystems	42
	b) Ökologisch motivierte Ergänzung des Abgabensystems	44
 <b>Zweites Kapitel:</b>		
	<b>Abgrenzung der Umweltsteuern zu den übrigen Umweltabgaben</b>	<b>48</b>
<b>I.</b>	<b>Rechtliche Relevanz der Abgrenzung</b>	<b>48</b>
<b>II.</b>	<b>Vorzugslasten für den Umweltschutz</b>	<b>52</b>
1.	Abgrenzung zur Umweltsteuer	52
2.	Gebührenbegriff	53
	a) Traditioneller Gebührenbegriff	53
	b) Moderner Gebührenbegriff	54
	c) Doppelgliedriger Gebührenbegriff	57
3.	Beiträge	59
4.	Bedeutung und Belastungsgrund der Gebühr für den Umweltschutz	61
	a) Bedeutung der Gebühr für den Umweltschutz	61
	b) Belastungsgrund der Gebühr für den Umweltschutz	63
	aa) Benutzung und Sondernutzung von Umweltgütern	63
	(1) Benutzungsgebühr	63
	(2) Sondernutzungsgebühr	66
	(3) Sondervorteilsabgeltung/ Sondervorteilsgebühr	68
	bb) Verleihung von Umweltrechten	70
5.	Rechtfertigung der Restriktion des Gegenleistungsbegriffes	70
6.	Anwendungsbereich von Gebühr und Beitrag für den Umweltschutz	72
7.	Ergebnis	73
<b>III.</b>	<b>Umweltsonderabgaben</b>	<b>74</b>

1.	Sonderabgabenbegriff und Synonyma	74
2.	Verfassungsrechtliche Bedenken	76
	a) Sonderlasten und Grundrechte	77
	b) Sondereinnahmen und Finanzverfassung	77
	c) Sonderausgaben und Haushaltsrecht	78
3.	Abgrenzung zur Umweltsteuer	79
	a) Finanzierungs Sonderabgaben	79
	(aa) Judikatur des Bundesverfassungsgerichtes	81
	(bb) Begründer dieser Rechtsprechung	82
	(cc) Stellungnahme zur Sonderabgabenjudikatur	83
	b) Lenkungs Sonderabgaben	85
	(aa) Begriff und Arten	85
	(bb) Andere Abgrenzungsmodelle	88
	(a) Formaler Sonderabgabenbegriff	88
	(b) Parafiskalische und reaktive Sonderabgaben	90
	(c) Materieller Sonderabgabenbegriff	91
	(d) Numerus clausus der Abgabentypen	92
	(e) Stellungnahme	93
4.	Bedeutung und Belastungsgrund der Sonderabgabe für den Umweltschutz	94
5.	Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben an ausgewählten Beispielen	95
	a) Die Abwasserabgabe	95
	b) Der sog. Wasserpfennig	98
	c) Sonderabgaben auf Abfall	101
	(aa) Landesrechtliche Abfallabgaben	101
	(bb) Bundesabfallabgaben	103

### Drittes Kapitel:

## Verfassungsmäßigkeit von Umweltsteuern 105 ✓

I.	Einführung	105
II.	Verfassungsrechtlicher Steuerbegriff	105
1.	Herkunft und Rezeption	105
2.	Die einzelnen Tatbestandsmerkmale	110
	a) Geldleistungen	110
	b) Hoheitliche Auferlegung	111
	c) Zur Erzielung von Einnahmen	112
	aa) Steuersystem und Normengruppen	112
	(1) Fiskalzwecknormen	113

	(2)	Sozialzwecknormen/Lenkungsnormen	113
	(3)	Vereinfachungszwecknormen	114
bb)		Normgruppeneinteilung	115
	(1)	Steuerzweck, Steuerdoppelfunktion und Steuerwirkung	115
	(a)	Finanzpolitischer Zielkonflikt	116
	(b)	Rechtswissenschaftlicher Zielkonflikt	118
	(2)	Rechtliche Relevanz der Zweckunter- scheidung	121
cc)		Erdrosselungssteuern	122
d)		Zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfes	124
	aa)	Abgrenzung zu Umweltsonderabgaben	125
	bb)	Zweckbindung des Umweltsteueraufkommens	125
e)		Keine Gegenleistung	128
3.		Ergebnis	129
III. Finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit von Umweltsteuern			130
1.		Funktionen der Finanzverfassung	130
	a)	Schutz vor anderen Abgabenformen	131
	b)	Grenzen der Besteuerung	131
	c)	Ordnungs- und Schutzfunktion	133
2.		Gesetzgebungszuständigkeiten (Art. 105 GG) für Umweltsteuern	135
	a)	Gesetzgebungshoheit des Bundes	135
	b)	Gesetzgebungshoheit der Länder	136
	c)	Stellung der Gemeinden	137
3.		Ertragshoheiten (Art. 106 GG) in Bezug auf Umweltsteuern	137
	a)	Vertikaler Finanzausgleich	137
	b)	Steuererfindungsrecht	139
4.		Sachkompetenzen	144
IV. Grundrechtliche Zulässigkeit von Umweltsteuern			145
1.		Verhältnismäßigkeit, insbes. Geeignetheit des Umweltsteuerrechts	145
	a)	Übermaßverbot und Eingriffsgesetz	145
	b)	Verhältnismäßigkeit des Umweltlenkungszweckes	147
	aa)	Umweltschutz im Gemeinwohlinteresse	148
	bb)	Geeignetheit von Umweltsteuern	148
	(a)	Unschärfe des Eingriffs	148
	(b)	Verzichtbarkeit des Schutzprogrammes	151
	(c)	Verfremdung des Finanzierungsmittels und Gefährdung des Lenkungszweckes durch den Finanzierungszweck	153
	(d)	Erreichbarkeit des Abgabepflichtigen	

	und Differenzierung nach Zahlungsfähigkeit	154
	cc) Erforderlichkeit von Umweltsteuern	157
	dd) Zumutbarkeit des Mittels "Besteuerung"	158
	ee) Ergebnis	159
2.	Umweltsteuerrecht und Gleichheitssatz	159
	a) Steuergleichheit und Finanzzweck	160
	b) Steuergleichheit und Lenkungszweck	163
3.	Umweltsteuerrecht und Freiheitsgrundrechte	169
	a) Berufsfreiheit	169
	aa) Finanzlast und Berufsfreiheit	170
	bb) Lenkungslast	173
	b) Umweltsteuerrecht und Eigentumsschutz	174
	c) Umweltsteuerrecht und ökonomische Handlungsfreiheit	178
V.	Rechts- und Sozialstaatsprinzip	178
1.	Verhältnismäßigkeitsprinzip	179
2.	Formenmißbrauch	179
3.	Gesetzesbestimmtheit und Gesetzesvorbehalt	180
4.	Freiwilligkeit und Zwang durch Umweltsteuern	181
5.	Sozialverträglichkeit von Umweltsteuern	181

#### **Viertes Kapitel:**

	<b>Ökologische Gestaltung von Fiskalzwecksteuern</b>	<b>184</b>
I.	Einführung	184
II.	Umweltfreundliche Auslegung und Umwidmung direkter Steuern	187
1.	Umweltbewußte Auslegung von Fiskalzwecksteuernormen	187
2.	Ökologische Umwidmung der Kraftfahrzeugsteuer	190
	a) Einführung	190
	b) Steuerbefreiungen und -ermäßigungen für schadstoffarme Pkw (§§ 3 b-f, 9 I, II KraftStG)	194
	aa) Umweltpolitischer Nebenzweck	194
	bb) Rechtliche Würdigung	196
	(a) Verhältnismäßigkeit der umweltpolitisch umgewidmeten Kraftfahrzeugbesteuerung	196
	(b) Umweltsteuergerechtigkeit der umweltpolitisch umgewidmeten Kraftfahrzeug-	

	steuer	201
	(c) Wettbewerbsgleichheit	204
	(d) Sozialverträglichkeit der umgewidmeten Kraftfahrzeugsteuer	205
c)	Bemessungsgrundlage des § 8 KraftStG	206
aa)	Umweltpolitischer Nebenzweck	206
bb)	Rechtliche Würdigung	208
	(a) Verhältnismäßigkeit	208
	(b) Umweltsteuergerechtigkeit	210
	(c) Wettbewerbsgleichheit	211
d)	Modell der emissionsorientierten Kraftfahrzeugsteuer	211
aa)	Umweltpolitischer Hauptzweck	211
bb)	Rechtliche Würdigung	212
e)	Ergebnis	213
3.	Ökologische Umwidmung der Gewerbesteuer	214
a)	Umweltpolitischer Nebenzweck	214
b)	Rechtliche Würdigung	216
III.	Ökologische Umwidmung indirekter Steuern	218
1.	Umsatzsteuer	218
a)	Einführung	218
b)	Allgemeine Umweltverbrauchsteuer	220
aa)	Umweltpolitischer Nebenzweck	220
bb)	Rechtliche Würdigung	220
c)	Einbau ökologischer Elemente	221
aa)	Umweltpolitischer Nebenzweck	221
bb)	Rechtliche Würdigung	223
	(a) Europarecht	223
	(b) Verhältnismäßigkeit, insbesondere Geeignetheit erhöhter Umsatzsteuersätze für ökologisch unerwünschte Umsätze	224
	(c) Umweltsteuergerechtigkeit und erhöhte Umsatzsteuersätze	226
	(d) Wettbewerbsfreiheit und erhöhte Umsatzsteuersätze	227
	(e) Sozialverträglichkeit erhöhter Umsatzsteuersätze	228
2.	Mineralölsteuer	229
a)	Einführung	229
b)	Qualifizierung und Rechtfertigung der Mineralölsteuer	229
c)	Umweltpolitische Lenkungszwecke	234
d)	Rechtliche Würdigung	236
aa)	Europarecht	236
bb)	Verhältnismäßigkeit, insbesondere Geeignetheit der umweltpolitisch umgewidmeten Mineralölbesteuerung	238

	(a)	Steuerobjekte	238
	(b)	Steuersatz	240
	(c)	Steuerbefreiungen, -ermäßigungen	242
	(d)	Erforderlichkeit und Zumutbarkeit	243
	(e)	Fazit	243
cc)		Umweltsteuergerechtigkeit der umgewidmeten Mineralölsteuer	244
dd)		Wettbewerbsgleichheit und Mineralölsteuer	246
ee)		Sozialverträglichkeit der umgewidmeten Mineralölsteuer	247
e)		Ergebnis	250

## **Fünftes Kapitel:**

		<b>Umweltsteuern: Steuern mit umweltschützendem Hauptzweck</b>	<b>253</b>
I.		Einführung	253
II.		Energiebesteuerung	253
1.		Erdöl-, Erdgas- und Kohlesteuer	253
2.		CO <sub>2</sub> -Steuer	255
	a)	Einführung	255
	b)	Umweltpolitischer Hauptzweck dieser Modelle	256
	c)	Rechtliche Würdigung dieser Vorschläge	258
	aa)	Qualifizierung der CO <sub>2</sub> -Steuer der EG-Kommission	258
	bb)	Qualifizierung der CO <sub>2</sub> -Abgabe des BMU-Entwurfes	258
	cc)	Gesetzgebungskompetenz für die Gemeinschaft	259
	dd)	Gesetzgebungskompetenz des Bundes	261
		(a) CO <sub>2</sub> -Steuer als Verbrauchsteuer	261
		(b) Verfassungsrechtlicher Verbrauchsteuerbegriff	262
	d)	Ergebnis	265
III.		Kommunale Verpackungsteuern zur Müllvermeidung	266
1.		Einführung/Umweltpolitischer Hauptzweck	266
2.		Rechtliche Würdigung	269
	a)	Gesetzmäßigkeit der Besteuerung	269
	b)	Satzungskompetenz der Gemeinden bezüglich der Gestaltungswirkung	270

c)	Satzungskompetenz der Gemeinden bezüglich der Belastungswirkung	275
	aa) Verbrauchsteuer i.S.d. Art. 105 II a GG	275
	bb) Örtlichkeit der Verpackungsteuer	279
	cc) Gleichartigkeit	283
d)	Geeignetheit der örtlich radizierten Verpackungssteuer zur Erreichung des umweltpolitischen Zweckes	287
	aa) Kasseler Satzung	287
	bb) Detmolder Satzung	289
	cc) Eigener Vorschlag zum Steuergegenstand	290
e)	Grundrechtserheblichkeit und Sozialverträglichkeit der Verpackungsteuer	291
	aa) Umweltsteuergerechtigkeit	291
	bb) Wettbewerbsgleichheit	292
	cc) Sozialverträglichkeit	294
f)	Ergebnis	294

## **Sechstes Kapitel:**

<b>Zusammenfassung der Ergebnisse</b>	<b>296</b>
---------------------------------------	------------