

**„Abgabenrechtliche Verhaltenssteuerung im Umweltrecht“ -
Bericht über das 5. Leipziger Umweltrechtssymposium vom 21.
und 22. Juni 2000**

Seitdem sich das Umweltrecht als eigenständige Disziplin des Besonderen Verwaltungsrechts etabliert hat, wird über die Art der Verhaltenssteuerung gestritten. Insbesondere die Frage, ob das Ordnungsrecht den gestiegenen und immer weiter steigenden Ansprüchen beim Gesetzesvollzug noch gerecht wird und dazu der Gedanke, daß finanzielle Aspekte oftmals eine höhere Überzeugungskraft als schlichte Ge- und Verbote haben, führte verschiedentlich zu der Erkenntnis, das Ordnungsrecht zumindest teilweise durch abgabenrechtliche Steuerungsinstrumente zu ersetzen. Durch die von der rot-grünen Regierungskoalition beschlossenen sogenannten „ökologischen Steuerreform“ haben diese Ansätze nun auch ein Gesicht bekommen, so daß „Öko-Steuern“ nicht mehr nur noch Gegenstand hypothetischer Erwägungen, sondern schon Bestandteil des geltenden Steuerrechts sind, wie Professor Dr. Martin *Oldiges* als Geschäftsführender Direktor des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht der Universität Leipzig und Gastgeber der Tagung die 5. Leipziger Beratungen mit umweltrechtlichem Schwerpunkt einleitete.

Bei den Grundlagen beginnend waren „Finanzverfassungsrechtliche Probleme der Öko-Steuern“ Gegenstand der Ausführungen von Professor Dr. Hans-Wolfgang *Arndt* (Mannheim), der den sogenannten Einstieg in eine ökologische Steuerreform einer kritischen Würdigung unterzog. Bereits der Begriff „Ökosteuern“ sei mehr politisches Marketing, denn in Wirklichkeit handele es sich primär um eine „Sozialversicherungsfinanzierungssteuer“, im Grunde um eine Steuererhöhung. Doch unabhängig davon wandte sich *Arndt* ganz grundsätzlich gegen Steuern als Lenkungsinstrumente, sei es doch eigentlich die Aufgabe einer jeden Steuer, dem Staat eine solide und vorhersehbare Finanzmasse zu verschaffen. Insofern müsse auch das Ertragssteuerrecht seinem Namen gerecht werden und Lenkungssteuern nur in Randbereichen Bedeutung zukommen,

vor allem aber nicht existentielle Bereiche durch Lenkungssteuern betroffen werden.

Wenn heutzutage nahezu jedes Gesetzgebungsvorhaben von interessierter Seite dem Vorwurf der materiellen Verfassungswidrigkeit ausgesetzt werde, sei dies vor allem eine Frage der juristischen Argumentation, sage aber nichts über die tatsächliche verfassungsrechtliche Beurteilung aus, so der Mannheimer Steuerrechtler. Daher stehe für ihn auch die Frage der formellen Verfassungswidrigkeit von Öko-Abgaben im Vordergrund, selbst wenn es insbesondere im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz Anlaß genug gäbe, auch in materieller Hinsicht eine vertiefte Prüfung durchzuführen.

So stelle sich insbesondere bezüglich des Gesetzes zum Einstieg in die ökologische Steuerreform, das unter anderem auch eine Stromsteuer beinhalte, das Problem, ob es hierfür überhaupt eine Gesetzgebungskompetenz gebe. Der Bundesgesetzgeber gehe zwar davon aus, daß es sich bei der Stromsteuer um eine Verbrauchssteuer handele. Da aber speziell industrielle Betriebe die Steuer nicht unmittelbar auf den Endverbraucher abwälzen könnten, könne wohl nicht von einer Verbrauchssteuer ausgegangen werden. Dann stelle sich allerdings wiederum das finanzverfassungsrechtliche Problem, daß eine solche Stromsteuer nicht in den Art. 106 und 107 GG aufgeführt sei und die herrschende Meinung ein Steuererfindungsrecht außerhalb der Finanzverfassung ablehne. Dies würde aber bedeuten, daß es an der notwendigen Gesetzgebungskompetenz des Bundes fehle. Auch die weiteren Öko-Steuern ständen verfassungsrechtlich auf ähnlich tönernen Füßen, so *Arndt* abschließend, weshalb er auch vor überzogenen Erwartungen an solche Steuern warne.

Vertrete man die These, die Einführung von Umweltabgaben sei verspätet, komme dies einem Aufruf zur Verschwendung volkswirtschaftlicher Ressourcen gleich, eröffnete Professor Dr. Bernd *Hansjürgens* (Halle) seinen Vortrag „Umweltabgaben aus finanzwissenschaftlicher Sicht“. Da es bei Umweltabgaben auf die Lenkungseffekte und nicht auf das Abgabenaufkommen

ankomme, argumentiere man auch nur umweltökonomisch, so daß das Abgabenaufkommen keine Rolle mehr spiele. Dabei würden in der Finanzwissenschaft unter dem Oberbegriff Umweltabgaben alle Arten finanzieller Belastungen bei Inanspruchnahme der Umwelt verstanden. Nach Auffassung von *Hansjürgens* biete das Ordnungsrecht nur einen unvollständigen Anreiz zur Reduzierung der Umwelt, da es allein technikorientiert sei. Aus ökonomischer Sicht sei es dagegen besser, eine Vielzahl von Optionen zu eröffnen, als deren Folge dann Kosteneffizienz eintreten würde. Lege man diese Gesichtspunkte zu Grunde, sei es selbstverständlich, daß ein Steuersystem nicht allein auf Einnahmeerzielung ausgerichtet sei. Insofern müsse es dann auch zu einem an der Sache orientierten Instrumentenvergleich kommen, mit der Folge daß Umweltabgaben aus finanzwissenschaftlicher Sicht nichts entgegenzuhalten sei, schloß *Hansjürgens*.

Nachdem Dr. Erik *Gawel* (Bonn) über „Umweltabgaben zwischen Steuer- und Gebührenrecht“ referierte und dabei vor allem auf das Verhältnis von Ökonomie und Recht abstellte, setzte sich Professor Dr. Eckard *Rehbinder* (Frankfurt/M.) mit „Alternativen zur abgabenrechtlichen Verhaltenssteuerung im Umweltrecht“ auseinander. Ordnungsrechtliche Ansätze außenvorlassend ging er dabei auf Lizenzmodelle sowie Selbstverpflichtungen ein. Letztere seien sowohl auf der Zielebene als auch auf der Ebene Zielerreichung weniger eingriffintensiv, müßten sich allerdings auch den Vorwurf einer gewissen Unverbindlichkeit gefallen lassen. Die wettbewerbsrechtlichen Probleme von Modellen der Selbstverpflichtung könnten dagegen ohne weiteres mittels des Kartellrechts gelöst werden, führte *Rehbinder* weiter aus. Dafür müsse aber die Schwierigkeit bewältigt werden, neue Marktteilnehmer in ein entsprechendes System der Selbstverpflichtung einzuführen. In diesem Zusammenhang sei dagegen vertieft über Lizenzlösungen nachgedacht worden, wobei diese unter „notorischen Akzeptanzproblemen“ leiden würden. Dabei müsse aber zunächst berücksichtigt werden, daß man sich in jedem

System gesetzwidrig verhalten kann. Gleichwohl seien Verteilungsziele und Verteilungspolitik bei Lizenzsystemen sehr kompliziert, gestand *Rehbinder* zu. Insbesondere könne beim Handel mit Zertifikaten die Situation eintreten, daß es bei den Inhabern von Zertifikaten zu einer Regionalisierung (Inselbildung) komme, so daß in einem räumlichen oder sachlichen Bereich über sehr viele, in anderen Bereichen dagegen kaum noch über Lizenzen verfügt werde. Dies berge neue verfassungsrechtliche Probleme in sich. Zwar könne einer solchen Gefahr gegebenenfalls mittels des Ordnungsrechts begegnet werden, das gehe aber zu Lasten der Effizienz der Lizenzmodelle.

Ausgangspunkte einer auf den Rechtskreis der Bundesrepublik bezogenen Diskussion über Lizenzmodelle müßten daher die Gegebenheiten des deutschen Umweltordnungsrechts sein. Dieses habe vor allem das Problem, daß es keine Instrumente für den Fall bereit halte, wie auf nicht technikbedingtes Zurückhalten neuer Technologien zu reagieren sei, was vor allem das Immissionsschutzrecht ineffizient mache. Insofern könne Lizenzen nicht der eindeutige Vorzug gegenüber Abgabelösungen gegeben werden. Alles in allem komme es daher bei der Instrumentenwahl mangels einer eindeutigen generellen Präferenz letztlich stark auf den zu regelnden Einzelfall an.

Ebenfalls Gegenstand der Beratungen waren „Öko-Steuern aus Sicht der Europäischen Gemeinschaft“ (Professor Dr. Hans-Jürgen *Rabe*, Brüssel/Hamburg) und „Energiesteuern aus Sicht der chemischen Industrie“ (Rechtsanwalt Günter *Roeder*, Ludwigshafen/Rh.) sowie „Öko-Steuern im Wettbewerb umweltpolitischer Instrumente für den Klimaschutz“ (Dr. Peter *Schlüter*, Hamburg), deren Beiträge nicht minder kontrovers diskutiert wurden als die der anderen Referenten, boten doch alle Themen sehr viel Zündstoff. So liegt es auf der Hand, daß unter den Anwesenden genausowenig Einigkeit über die Konzepte zur Problembewältigung erzielt werden konnte, wie in der Politik. Dies wundert nicht, sind es doch vielfach politische und nicht rechtliche Gesichtspunkte, die eine Entscheidung für

das eine oder andere System tragen. Umso wichtiger aber ist es, daß die Grundlagen der jeweiligen Entscheidung offengelegt werden, wozu die Leipziger Tagung ihren Beitrag ohne weiteres leistete. So ist allein noch auf den zwischenzeitlich schon erschienenen und von Oldiges herausgegebenen Dokumentationsband über das Symposium „Abgabenrechtliche Verhaltenssteuerung im Umweltrecht“ (Leipzig, 2000) hinzuweisen, der eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Thematik unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Tagung ermöglicht.

Caspar David Hermanns, Berlin