

**Hamburger Studien  
zum Europäischen und Internationalen Recht**

---

**Band 28**

# **Abgabenhoheit der Europäischen Gemeinschaft in der Umweltpolitik**

**Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung  
der Möglichkeiten und Grenzen einer Ertragshoheit  
der Europäischen Gemeinschaft**

**Von**

**F. Sebastian M. Heselhaus**



**Duncker & Humblot · Berlin**

F. SEBASTIAN M. HESELHAUS

**Abgabenhoheit der Europäischen Gemeinschaft  
in der Umweltpolitik**

**Hamburger Studien  
zum Europäischen und Internationalen Recht**

Herausgegeben von  
Thomas Bruha, Meinhard Hilf, Hans Peter Ipsen †,  
Rainer Lagoni, Gert Nicolaysen, Stefan Oeter

**Band 28**

# Abgabenhoheit der Europäischen Gemeinschaft in der Umweltpolitik

Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung  
der Möglichkeiten und Grenzen einer Ertragshoheit  
der Europäischen Gemeinschaft

Von

F. Sebastian M. Heselhaus



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Heselhaus, F. Sebastian M.:**

Abgabenhoheit der Europäischen Gemeinschaft in der Umweltpolitik :  
eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der Möglichkeiten  
und Grenzen einer Ertragshoheit der Europäischen Gemeinschaft /

F. Sebastian M. Heselhaus. – Berlin : Duncker und Humblot, 2001

(Hamburger Studien zum europäischen und internationalen Recht ; Bd. 28)

Zugl.: Gießen, Univ., Diss., 1998

ISBN 3-428-10426-9

Alle Rechte vorbehalten

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Selignow Verlagsservice, Berlin

Druck: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0945-2435

ISBN 3-428-10426-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 

*Meinen Eltern  
Lotte Heselhaus  
Clemens D. Heselhaus †*



*„Il est ainsi que  
les nerfs de la Republique sont aux finances“*

*Jean Bodin*

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist im Sommer 1998 vom Fachbereich Rechtswissenschaften der Justus Liebig-Universität Gießen als Dissertation angenommen worden. Für die Drucklegung wurde sie gekürzt. Literatur und Rechtsprechung konnten bis einschließlich März 2000 eingearbeitet werden. Insbesondere berücksichtigt die Arbeit die Änderungen nach dem Amsterdamer Vertrag vom 1. Mai 1999. Der Abschnitt über die Vorgaben im internationalen Recht, insbesondere im Recht der Welthandelsorganisation wird getrennt veröffentlicht.

Mein Dank gilt Herrn Prof. Dr. Heinhard Steiger, LL.M. (Harvard) für die Betreuung und Begutachtung der Arbeit und die fachliche und menschliche Unterstützung in der Zeit als sein wissenschaftlicher Mitarbeiter. Weiter bin ich Herrn Prof. Dr. Friedrich von Zezschwitz, der die Zweitbegutachtung übernommen hat, für die fruchtbaren Denkanstöße zu Dank verpflichtet. Für die Anregung, eine Arbeit über die Umweltabgaben der Europäischen Gemeinschaft zu schreiben, danke ich Herrn Prof. Dr. Eckard Rehbinder. Mein weiterer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Thomas Bruha und Herrn Prof. Dr. Meinhard Hilf für die ehrenvolle Aufnahme in die Schriftenreihe zum internationalen Recht der Universität Hamburg. Nicht zuletzt möchte ich mich bei Frau Ulrike Schöne für die Unterstützung in technischen Fragen bedanken.

Gießen, im Juli 2000

*Sebastian Heselhaus*





## Inhaltsübersicht

|  |     |
|--|-----|
| <b>Einleitung</b> .....  | 21  |
| I. Einführung in die Problematik .....   | 21  |
| II. Gang der Untersuchung .....  | 28  |
| <b>A. Begriffsbestimmungen und Grundlagen</b> .....  | 30  |
| I. Umweltabgaben und Ertragshoheit .....   | 30  |
| II. Der gemeinschaftsrechtliche Abgabebegriff .....  | 34  |
| III. Finanzrechtliche Abgabentypen in der EG .....   | 50  |
| IV. Umweltabgaben in der EG .....  | 116 |
| V. Abgaben- und Ertragshoheit der Gemeinschaft .....   | 151 |
| <b>B. Rechtsetzungskompetenzen der EG bezüglich Umweltabgaben</b> .....                            | 168 |
| I. Umweltabgaben aufgrund von Art. 175 I, II EGV .....   | 168 |
| II. Umweltabgaben aufgrund von Art. 95 I (ex-Art. 100 a I) EGV .....                               | 254 |
| III. Umweltabgaben aufgrund der Art. 93 und 94 (ex-Art. 99 und 100) EGV .....                      | 275 |
| IV. Umweltabgaben aufgrund anderer Rechtsetzungskompetenzen .....                                  | 279 |
| <b>C. Allgemeine Anforderungen an eine gemeinschaftliche Rechtsetzung über Umweltabgaben</b> ..... | 282 |
| I. Subsidiaritätsprinzip .....   | 282 |
| II. Verhältnismäßigkeitsprinzip nach Art. 5 (ex-Art. 3 b) III EGV .....                            | 314 |
| <b>D. Abgabenverwaltungskompetenzen und Finanzierungszuständigkeit der EG</b> ....                 | 319 |
| I. Abgabenverwaltungskompetenzen der EG .....  | 319 |
| II. Finanzierungszuständigkeit der Gemeinschaft zu umweltpolitischen Zwecken .                     | 345 |
| <b>E. Eigene Einnahmen der EG aufgrund von Umweltabgaben – Bedingungen und Grenzen</b> .....       | 364 |
| I. Das Finanzierungssystem der Europäischen Gemeinschaft .....                                     | 365 |
| II. Definition der Eigenmittel nach Art. 269 EGV .....   | 423 |
| III. Zulässige Ausgestaltung eines Eigenmittelbeschlusses bezüglich Umweltabgaben .....            | 455 |
| IV. Eigene Einnahmen der Gemeinschaft aus Umweltabgaben aufgrund von Sachkompetenzen .....         | 513 |
| <b>F. Zusammenfassung in Thesen</b> .....  | 557 |
| <b>Literaturverzeichnis</b> .....  | 569 |



## Inhaltsverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| <b>Einleitung</b> .....  | 21 |
| I. Einführung in die Problematik .....                                   | 21 |
| II. Gang der Untersuchung .....  | 28 |
| <b>A. Begriffsbestimmungen und Grundlagen</b> .....                      | 30 |
| I. Umweltabgaben und Ertragshoheit .....                                 | 30 |
| II. Der gemeinschaftsrechtliche Abgabebegriff .....                      | 34 |
| 1. Abgabe als Oberbegriff im Gemeinschaftsrecht .....                    | 34 |
| 2. Definition der Abgabe .....   | 40 |
| a) Finanzielle Belastung .....   | 40 |
| b) Hoheitliche Auferlegung der Abgabenlast .....                         | 42 |
| c) Zweck der finanziellen Belastung .....                                | 45 |
| aa) Erhebungszweck .....   | 45 |
| bb) Verwendungszweck .....   | 47 |
| cc) Öffentliches Interesse .....   | 48 |
| III. Finanzrechtliche Abgabentypen in der EG .....                       | 50 |
| 1. Maßgebliche Rechtsordnung für eine Typenbildung .....                 | 50 |
| a) Grundsatz .....   | 50 |
| b) Bedingungen einer Typenbildung für Abgaben im Gemeinschaftsrecht ..   | 51 |
| 2. Gebühren .....  | 56 |
| a) Definition .....  | 56 |
| b) Besondere Gebührentypen .....   | 60 |
| c) Verwendung zu Umweltzwecken .....                                     | 63 |
| 3. Beiträge .....  | 64 |
| a) Definition .....  | 64 |
| b) Nutzung zu Zwecken des Umweltschutzes .....                           | 67 |
| 4. Parafiskalische oder steuerähnliche Abgaben .....                     | 67 |
| a) Rechtsvergleichender Überblick .....                                  | 67 |
| b) Parafiskalische/steuerähnliche Abgaben im EG-Recht .....              | 70 |
| aa) Begriffswahl .....   | 70 |
| bb) Einnahmen außerhalb der allgemeinen Haushalte .....                  | 71 |
| cc) Keine individualisierbare Gegenleistung .....                        | 73 |
| dd) Weitere materielle Merkmale .....                                    | 73 |
| c) Nutzung für Umweltzwecke .....  | 74 |
| 5. Steuern .....   | 74 |
| a) Regelungen im Primärrecht .....                                       | 74 |
| b) Einnahmen zugunsten des Staates oder seiner Gebietskörperschaften ... | 76 |
| c) Keine unmittelbare Gegenleistung .....                                | 78 |
| d) Bemessung nach der Leistungsfähigkeit .....                           | 79 |
| e) Zweck der Steuer .....  | 82 |
| f) Verwendung zu Umweltzwecken .....                                     | 83 |

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| g)  | Indirekte und direkte Steuern .....   | 84  |
| aa) | Meinungsstand zur Abgrenzung .....  | 84  |
| bb) | Stellungnahme .....   | 87  |
| 6.  | Besondere Steuerabgaben .....   | 90  |
| a)  | Bedürfnis nach einem weiteren Abgabentyp im Gemeinschaftsrecht ....                       | 90  |
| b)  | Kriterien aus der Rechtsprechung des EuGH .....   | 92  |
| c)  | Besondere Verantwortlichkeit der Abgabepflichtigen gemäß grundrechtlicher Bindungen ..... | 95  |
| aa) | Rechtsquellen der Gemeinschaftsgrundrechte .....  | 95  |
| bb) | Abgabenrelevante Freiheitsgrundrechte und Rechtsgrundsätze auf EG-Ebene .....             | 99  |
| cc) | Gleichheitssatz .....   | 106 |
| (1) | Grundsätze der inhaltlichen Prüfung .....   | 106 |
| (2) | Gleichbehandlung bei der Auferlegung finanzieller Lasten im Gemeinschaftsrecht .....      | 108 |
| (a) | Ansätze in der Literatur .....  | 108 |
| (b) | Besondere Differenzierungskriterien in der Rechtsprechung des EuGH .....                  | 109 |
| (c) | Bewertung unter der Europäischen Menschenrechtskonvention .....                           | 111 |
| (d) | Schlußfolgerungen .....   | 112 |
| d)  | Rechtfertigung der Begriffsbildung .....  | 113 |
| e)  | Nutzung zu Umweltzwecken .....  | 114 |
| 7.  | Sicherheitsleistungen und Pfandregelungen .....   | 114 |
| 8.  | Fazit .....   | 115 |
| IV. | Umweltabgaben in der EG .....   | 116 |
| 1.  | Umweltbegriff .....   | 116 |
| a)  | Streitstand in der Literatur .....  | 116 |
| b)  | Stellungnahme .....   | 118 |
| c)  | Anthropozentrischer Umweltbegriff .....   | 126 |
| d)  | Räumliche Weite des Umweltbegriffs .....  | 127 |
| 2.  | Umweltbezug einer Abgabe .....  | 128 |
| 3.  | Klassifikationen von Umweltabgaben .....  | 134 |
| a)  | Unterscheidung nach der Funktion .....  | 134 |
| aa) | Umweltlenkungsabgaben .....   | 134 |
| bb) | Umweltfinanzierungsabgaben .....  | 135 |
| cc) | Umweltnutzungsabgaben .....   | 136 |
| dd) | Umweltausgleichsabgaben .....   | 137 |
| b)  | Unterscheidung nach der tatbestandlichen Anknüpfung .....                                 | 138 |
| aa) | Klassifizierungen aus ökonomischer/ökologischer Sicht .....                               | 138 |
| bb) | Klassifizierungen aus rechtswissenschaftlicher Sicht .....                                | 139 |
| 4.  | Vor- und Nachteile von Umweltabgaben .....  | 140 |
| a)  | Funktionsweise von Umweltabgaben .....  | 140 |
| b)  | Hauptvorteile von Umweltabgaben .....   | 142 |
| c)  | Hauptkonfliktfelder .....   | 144 |
| aa) | Grundsätzliche Kritik .....   | 144 |
| bb) | Informationsbedarf .....  | 145 |

|  |            |
|--|------------|
| cc) Abgabenerhebung .....  | 145        |
| dd) Fazit .....  | 146        |
| d) Umweltabgaben im Vergleich mit anderen Instrumenten der Umweltpolitik .....                         | 147        |
| aa) Abgaben und Zertifikatslösungen .....  | 147        |
| bb) Abgaben und Subventionen .....   | 149        |
| V. Abgaben- und Ertragshoheit der Gemeinschaft .....   | 151        |
| 1. Begriffsbestimmung .....  | 151        |
| 2. Systeme der Verteilung der Ertragshoheit .....  | 159        |
| 3. Verhältnis der Ertrags- zur Abgabenverwaltungs- und Rechtsetzungshoheit ..                          | 162        |
| 4. Aufgaben- und Ausgabenkompetenz .....   | 166        |
| <b>B. Rechtsetzungskompetenzen der EG bezüglich Umweltabgaben .....</b>                                | <b>168</b> |
| I. Umweltabgaben aufgrund von Art. 175 I, II EGV .....   | 168        |
| 1. Grundsätzliche Rechtsetzungskompetenz für abgabenrechtliche Regelungen in der Umweltpolitik .....   | 168        |
| 2. Tatbestandliche Voraussetzungen nach Art. 174 EGV .....   | 169        |
| a) Ziele der Umweltpolitik .....   | 169        |
| b) Verhältnis zur ökonomischen Ausrichtung des Vertrages .....   | 171        |
| aa) Bestmöglicher Umweltschutz und Ziel eines hohen Schutzniveaus nach Art. 174 II EGV .....           | 171        |
| bb) Ziel einer nachhaltigen Entwicklung .....  | 174        |
| cc) Präferenz für Umweltabgaben ? .....  | 177        |
| c) Prinzipien der Umweltpolitik .....  | 178        |
| aa) Rechtscharakter der Prinzipien .....   | 178        |
| bb) Regionalprinzip .....  | 179        |
| cc) Vorbeugungs- und Vorsorgeprinzip .....   | 180        |
| dd) Prinzip der Bekämpfung am Ursprung .....   | 182        |
| ee) Verursacherprinzip .....   | 184        |
| (1) Bedeutung für Umweltabgaben .....  | 184        |
| (2) Abgrenzung vom Gemeinlastprinzip .....   | 190        |
| (3) Abgrenzung zum kollektiven Verursacherprinzip .....  | 192        |
| ff) Integrationsprinzip .....  | 194        |
| gg) Prinzip der gemeinsamen Verantwortung und Partnerschaft .....                                      | 194        |
| d) Fazit .....   | 196        |
| 3. Abgrenzung der Rechtsetzungsverfahren nach Art. 175 (ex-Art. 130 s) I und II EGV .....              | 196        |
| a) Meinungsstand in der Literatur zur Definition von „Vorschriften überwiegend steuerlicher Art“ ..... | 197        |
| b) Rechtsprechung und Praxis .....   | 203        |
| c) Stellungnahme .....   | 205        |
| aa) Gewöhnliche Wortbedeutung .....  | 206        |
| bb) Wortbedeutung im Vergleich mit anderen Vorschriften .....  | 208        |
| cc) Verhältnis zwischen Art. 175 I und II EGV .....  | 210        |
| (1) Ausdrückliche Ermächtigung zur Rechtsetzung über Abgaben nach Art. 175 EGV .....                   | 210        |
| (2) Spezialität von Art. 175 II EGV .....  | 211        |
| (3) Auslegungsregel für Ausnahmen .....  | 212        |

|   |     |
|---|-----|
| dd) Vergleich mit Abgabenregelungen aufgrund anderer Sachkompetenzen .....  | 213 |
| (1) Rechtsprechung und Gemeinschaftsorgane .....  | 214 |
| (2) Literatur .....   | 215 |
| (3) Stellungnahme .....   | 217 |
| (a) Prinzip der begrenzten Ermächtigung .....   | 217 |
| (b) Bereichsausnahmen im Primärrecht .....  | 225 |
| (c) Anwendung auf Abgabenregelungen .....   | 227 |
| ee) Vergleich mit Art. 95 (ex-Art. 100 a) II EGV .....  | 229 |
| ff) Problem der Doppelabstützungen .....  | 232 |
| gg) Sinn und Zweck der Vorschrift .....   | 238 |
| hh) Kompetenz zur Bestimmung des Verwendungszwecks von Einnahmen aus Umweltabgaben .....                          | 241 |
| ii) Anwendung auf Abgabenregelungen .....   | 247 |
| II. Umweltabgaben aufgrund von Art. 95 I (ex-Art. 100 a I) EGV .....  | 254 |
| 1. Instrumentalisierung von Harmonisierungskompetenzen für den Umweltschutz .....                                 | 254 |
| 2. Abgrenzung zwischen Art. 95 I und II EGV bezüglich Abgaben .....   | 256 |
| a) Meinungsstand in der Literatur .....   | 256 |
| b) Stellungnahme .....  | 258 |
| aa) Wortlaut im Vergleich mit anderen Vorschriften .....  | 258 |
| bb) Historische Auslegung .....   | 259 |
| cc) Systematische Auslegung .....   | 259 |
| dd) Sinn und Zweck der Vorschrift .....   | 260 |
| c) Abgrenzung zu Art. 175 I EGV .....   | 262 |
| aa) Rechtsprechung des EuGH .....   | 263 |
| bb) Meinungsstand in der Literatur .....  | 264 |
| (1) Spezialität von Art. 175 EGV .....  | 264 |
| (2) Spezialität von Art. 95 I EGV .....   | 265 |
| (3) Objektive Sachnähe .....  | 266 |
| (4) Spezielle Abgrenzungskriterien bei Umweltabgaben .....  | 269 |
| cc) Stellungnahme .....   | 271 |
| (1) Keine Beschränkung des Art. 95 I EGV auf Abgaben nicht überwiegend steuerlicher Art mit Lenkungswirkung ..... | 271 |
| (2) Keine Abgrenzungsregel im Zweifel für die Anwendung des Art. 95 I EGV .....                                   | 273 |
| III. Umweltabgaben aufgrund der Art. 93 und 94 (ex-Art. 99 und 100) EGV .....                                     | 275 |
| 1. Anwendungsbereich .....  | 275 |
| 2. Nutzung zu Umweltzwecken .....   | 276 |
| 3. Abgrenzung zwischen Art. 93 EGV und Art. 175 II EGV .....  | 276 |
| 4. Abgrenzung zwischen Art. 94 (ex-Art. 100) EGV und Art. 175 (ex-Art. 130 s) II EGV .....                        | 278 |
| IV. Umweltabgaben aufgrund anderer Rechtsetzungskompetenzen .....   | 279 |
| 1. Umweltabgaben aufgrund von Art. 37, 71 (ex-Art. 43, 75) EGV .....  | 279 |
| a) Rechtsetzungskompetenz für Abgaben .....   | 279 |
| b) Nutzung für Umweltzwecke .....   | 279 |
| c) Abgrenzung zu Art. 93, 94, 95 I EGV .....  | 279 |

|  |     |
|--|-----|
| d) Abgrenzung zu Art. 175 I, II EGV .....  | 280 |
| 2. Umweltabgaben unter Art. 133 (ex-Art. 113) EGV .....                            | 280 |
| 3. Umweltabgaben aufgrund von Art. 308 (ex-Art. 235) EGV .....                     | 281 |
| <b>C. Allgemeine Anforderungen an eine gemeinschaftliche Rechtsetzung über Um-</b> |     |
| <b>weltabgaben</b> .....   | 282 |
| I. Subsidiaritätsprinzip .....   | 282 |
| 1. Konzept der Subsidiarität in der Gemeinschaft .....                             | 282 |
| 2. Nicht ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft .....                      | 286 |
| a) Ansicht des EuGH .....  | 286 |
| b) Vorstellungen in der Praxis .....   | 287 |
| c) Maßgebliche Ansätze in der Literatur .....                                      | 288 |
| d) Stellungnahme .....   | 289 |
| e) Keine ausschließliche Zuständigkeit kraft Sperrwirkung des Sekundär-            |     |
| rechts .....   | 292 |
| 3. Inhaltliche Prüfung .....   | 295 |
| a) Nicht ausreichende Zielerfüllung durch die Mitgliedstaaten .....                | 295 |
| b) Bessere Zielerreichung durch die Gemeinschaft .....                             | 299 |
| aa) Eigenständige Bedeutung .....  | 299 |
| bb) Besondere Vorteile von gemeinschaftlich geregelten Umweltabga-                 |     |
| ben .....  | 300 |
| cc) Besondere Nachteile von gemeinschaftlich geregelten Umweltabga-                |     |
| ben .....  | 302 |
| (1) Hoher Informationsbedarf .....   | 302 |
| (2) Politikverflechtung auf Gemeinschaftsebene .....                               | 302 |
| (3) Grundsätzliche Relevanz möglicher Auswirkungen auf andere                      |     |
| Politikbereiche .....  | 304 |
| (4) Beispiele für Auswirkungen auf andere Politikbereiche .....                    | 305 |
| (5) Ambivalente Auswirkungen auf den Wettbewerb .....                              | 307 |
| (6) Stellungnahme .....  | 309 |
| 4. Justiziabilität und Bewertung .....   | 310 |
| 5. Unmittelbare Wirksamkeit .....  | 312 |
| 6. Fazit .....   | 313 |
| II. Verhältnismäßigkeitsprinzip nach Art. 5 (ex-Art. 3 b) III EGV .....            | 314 |
| 1. Begriff und Bedeutung .....   | 314 |
| 2. Abgrenzung zum Subsidiaritätsprinzip .....                                      | 316 |
| 3. Inhaltliche Konkretisierung und Anwendung auf EG-eigene Abgaben .....           | 317 |
| <b>D. Abgabenverwaltungscompetenzen und Finanzierungszuständigkeit der EG</b> .... | 319 |
| I. Abgabenverwaltungscompetenzen der EG .....                                      | 319 |
| 1. Problemstellung .....   | 319 |
| 2. Grundsätze der Abgabenverwaltung in der EG .....                                | 319 |
| a) Verwaltung und Vollzugsarten .....  | 319 |
| b) Praxis der Abgabenverwaltung in der EG .....                                    | 321 |
| 3. Kompetenzen der EG zur Regelung des Verfahrens .....                            | 322 |
| 4. Möglichkeit und Grenzen der Bildung parafiskalischer Einrichtungen auf EG-      |     |
| Ebene .....  | 328 |
| a) Meinungsstand in der Literatur .....  | 328 |



|  |            |
|--|------------|
| b) Rechtsprechung des EuGH .....   | 332        |
| c) Stellungnahme .....   | 334        |
| 5. Parafiskalische Einrichtungen auf der Ebene der Mitgliedstaaten .....                     | 339        |
| 6. Begrenzungen durch die Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit .....     | 340        |
| 7. Besondere Grenzen aufgrund von Art. 175 IV EGV .....                                      | 343        |
| II. Finanzierungszuständigkeit der Gemeinschaft zu umweltpolitischen Zwecken ..              | 345        |
| 1. Bedeutung der Finanzierungszuständigkeit für die Abgabehoheit in der Umweltpolitik .....  | 345        |
| 2. Umweltpolitisch genutzte Finanzinstrumente in der Praxis .....                            | 345        |
| a) Struktur- und Kohäsionsfonds .....  | 345        |
| b) Bereichsspezifische Instrumente .....   | 347        |
| aa) Umweltpolitik .....  | 347        |
| bb) Andere Politiken .....   | 348        |
| 3. Der Haushaltsplan als nicht ausreichende Rechtsgrundlage für Ausgaben ...                 | 349        |
| 4. Begrenzungen der Finanzierungszuständigkeit aufgrund des Konnexitätsprinzips .....        | 351        |
| a) Rechtsprechung des EuGH und Praxis der EG-Organen .....                                   | 352        |
| b) Meinungsstand in der Literatur .....  | 355        |
| c) Stellungnahme .....   | 357        |
| 5. Beschränkungen aufgrund des Subsidiaritätsprinzips nach Art. 5 II EGV ...                 | 360        |
| 6. Besondere Grenzen aufgrund von Art. 175 IV EGV .....                                      | 361        |
| 7. Zulässigkeit einer Mischfinanzierung .....  | 363        |
| <b>E. Eigene Einnahmen der EG aufgrund von Umweltabgaben – Bedingungen und Grenzen .....</b> | <b>364</b> |
| I. Das Finanzierungssystem der Europäischen Gemeinschaft .....                               | 365        |
| 1. Die Entwicklung des Finanzierungssystems der Europäischen Gemeinschaft ..                 | 365        |
| a) Das Finanzierungssystem der Montanunion .....   | 365        |
| b) Das Finanzierungssystem der EAG .....   | 368        |
| c) Das ursprüngliche Finanzierungssystem des EWG-Vertrages .....                             | 370        |
| d) Vorgeschichte zum Eigenmittelbeschluß von 1970 (EMB-1970) .....                           | 374        |
| e) Überblick über die Entwicklung des Finanzierungssystems bis heute ...                     | 375        |
| 2. Analyse der einzelnen bestehenden Eigenmittel .....                                       | 382        |
| a) Die traditionellen Eigenmittel .....  | 382        |
| aa) Kritik des Begriffs „traditionell“ .....   | 382        |
| bb) Zölle .....  | 383        |
| cc) Währungs- und Beitrittsausgleichsbeträge .....   | 384        |
| dd) Andere Abgaben in den Marktordnungen .....   | 385        |
| ee) Abgaben im Rahmen der Marktorganisation für Zucker .....                                 | 389        |
| (1) Die Abgaben der Isoglucose-Marktordnung in der Rechtsprechung .....                      | 389        |
| (2) Die zusätzlichen Tilgungsabgaben .....   | 393        |
| ff) Bewertung der traditionellen Eigenmittel .....   | 396        |
| b) Der Anteil der Gemeinschaft an der Mehrwertsteuer .....                                   | 401        |
| c) Die BSP-Mittel .....  | 403        |
| d) Verbleibende Möglichkeiten einer Finanzierung durch Finanzbeiträge ..                     | 406        |
| 3. Die bestehenden sonstigen Einnahmen der Gemeinschaft .....                                | 407        |

|      |   |     |
|------|---|-----|
| a)   | Steuern auf Bezüge, Verwaltungseinnahmen und ähnliche Einnahmen ..                      | 407 |
| b)   | Die besonderen Abgaben in der gemeinsamen Agrarpolitik .....                            | 409 |
| aa)  | Mitverantwortungsabgaben im Milchsektor .....   | 410 |
| (1)  | Rs. 138/78 „Stöltzing“ .....  | 410 |
| (2)  | Rs. 179/84 „Bozzetti“ .....   | 413 |
| bb)  | Mitverantwortungsabgaben im Getreidesektor .....  | 415 |
| cc)  | Kautionen .....   | 418 |
| 4.   | Zusammenfassende Bewertung .....  | 421 |
| II.  | Definition der Eigenmittel nach Art. 269 EGV .....                                      | 423 |
| 1.   | Meinungsstand in der Literatur .....  | 423 |
| a)   | Befürworter eines engen, auf Steuern der EG beschränkten Eigenmittelbegriffs .....      | 423 |
| b)   | Vertreter eines Eigenmittelbegriffs unter Ausschluß von Steuern i. e. Sinn .....        | 425 |
| c)   | Befürworter eines weiten Eigenmittelbegriffs .....                                      | 427 |
| 2.   | Ansichten der EG-Örgane .....   | 431 |
| 3.   | Stellungnahme .....   | 435 |
| a)   | These zum Umfang des Eigenmittelbegriffs .....  | 435 |
| b)   | Gewöhnliche Wortbedeutung .....   | 435 |
| c)   | Eigenmittel anderer Einrichtungen der Gemeinschaft .....                                | 438 |
| d)   | Eigenmittel im Völkerrecht .....  | 439 |
| e)   | Vergleich mit anderen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften .....                       | 440 |
| aa)  | Die früheren Art. 201 EWGV und 173 EAGV a. F. ....                                      | 440 |
| bb)  | Art. 270 EGV .....  | 443 |
| cc)  | Sonstige Einnahmen nach Art. 269 (ex-Art. 201) I EGV .....                              | 444 |
| f)   | Historischer Ursprung .....   | 445 |
| g)   | Ziel einer finanziellen Autonomie der Gemeinschaft .....                                | 446 |
| aa)  | Zulässigkeit „unechter“ Finanzbeiträge .....  | 446 |
| bb)  | Höhere qualitative Anforderungen an die finanzielle Autonomie ...                       | 450 |
| h)   | Weitere Ziele der EG-Finanzverfassung .....   | 451 |
| i)   | Fazit .....   | 454 |
| III. | Zulässige Ausgestaltung eines Eigenmittelbeschlusses bezüglich Umweltabgaben .....      | 455 |
| 1.   | Problemstellung .....   | 455 |
| 2.   | Ansichten der EG-Örgane und Mitgliedstaaten .....                                       | 456 |
| 3.   | Ansichten in der Literatur .....  | 458 |
| 4.   | Stellungnahme .....   | 463 |
| a)   | These .....   | 463 |
| b)   | Qualifizierung des Eigenmittelbeschlusses nach Art. 269 II EGV .....                    | 464 |
| aa)  | Ansichten in der Literatur .....  | 464 |
| bb)  | Stellungnahme .....   | 465 |
| c)   | Art. 269 II EGV als Kompetenznorm zur Einführung einer EG-Umweltsteuer i. e. Sinn ..... | 470 |
| aa)  | Einwand der fehlenden Kompetenznormstruktur .....                                       | 470 |
| bb)  | Das Prinzip begrenzter Ermächtigung .....   | 471 |
| (1)  | Keine ausdrückliche Ermächtigung .....  | 471 |
| (2)  | Abgrenzung zu den autonomen Rechtsetzungskompetenzen der EG .....                       | 472 |

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| cc) | Die Steuerhoheit als den Mitgliedstaaten vorbehalten Bereich . . . .   | 474 |
| dd) | Nationale Identität der Mitgliedstaaten . . . . .  | 476 |
| ee) | Effizienz der Aufgabenerledigung . . . . .   | 479 |
| ff) | Begrenzte fiskalische Ressourcen . . . . .   | 481 |
| gg) | Kumulationsfragen . . . . .  | 483 |
| hh) | Auswirkungen auf weitere den Mitgliedstaaten vorbehaltene Politikbereiche . . . . .  | 484 |
| ii) | Grenzen aufgrund der Haushaltsgrundsätze . . . . .   | 487 |
| jj) | Demokratische Legitimation und Budgetrecht . . . . .   | 489 |
| d)  | Zulässigkeit der Delegation von Entscheidungsbefugnissen im Eigenmittelbeschluß . . . . .  | 494 |
| aa) | Problemstellung und These . . . . .  | 494 |
| bb) | Delegationsregelungen und das Prinzip begrenzter Ermächtigung ..   | 494 |
| cc) | Sicherung einer finanziellen Autonomie der EG nach Art. 269 II EGV . . . . .   | 496 |
| dd) | Demokratische Legitimation . . . . .   | 498 |
|     | (1) Demokratische Legitimation in den Mitgliedstaaten im Bereich der Steuern . . . . .   | 499 |
|     | (2) Gefahr der Verstärkung des demokratischen Defizits auf EG-Ebene . . . . .  | 500 |
|     | (3) Pflicht zur Beachtung des Demokratiegebotes . . . . .  | 502 |
|     | (4) Probleme bei der Auswahl der zuständigen EG-Organen . . . . .  | 503 |
| ee) | Budgetrecht . . . . .  | 506 |
| ff) | Auswirkungen auf Politikbereiche der Mitgliedstaaten . . . . .   | 507 |
| e)  | Zulässigkeit der Einführung von EG-Umweltabgaben über autonome Rechtssetzungskompetenzen i. V. mit einem Eigenmittelbeschluß . . . . . | 508 |
| aa) | Problemstellung . . . . .  | 508 |
| bb) | Prinzip begrenzter Ermächtigung und Abgrenzung zu den autonomen EG-Rechtssetzungskompetenzen . . . . .                                 | 508 |
| cc) | Demokratische Legitimation . . . . .   | 512 |
| dd) | Auswirkungen auf andere Politikbereiche und Kumulationsfragen . .  | 512 |
| ee) | Grenzen aufgrund von Art. 175 IV EGV . . . . .   | 513 |
| IV. | Eigene Einnahmen der Gemeinschaft aus Umweltabgaben aufgrund von Sachkompetenzen . . . . .   | 513 |
| 1.  | Problemstellung . . . . .  | 513 |
| 2.  | Ansichten der Organe . . . . .   | 513 |
| 3.  | Stellungnahmen in der Literatur . . . . .  | 517 |
| a)  | Gegner einer Ertragshoheit aufgrund von autonomen Sachkompetenzen  | 517 |
| b)  | Befürworter eigener Einnahmen der EG jenseits der Anwendung des Art. 269 II EGV . . . . .  | 519 |
| 4.  | Stellungnahme . . . . .  | 523 |
| a)  | Prinzip begrenzter Ermächtigung . . . . .  | 523 |
| aa) | Fehlen einer ausdrücklichen autonomen EG-Kompetenz zur Ertragszuweisung . . . . .  | 523 |
| bb) | Möglichkeiten einer impliziten Ertragszuweisung an die EG . . . . .  | 525 |
| b)  | Abgrenzung zum Verfahren nach Art. 269 II EGV . . . . .  | 529 |

|  |            |
|--|------------|
| aa) Sonstige Einnahmen der EG als eigenständige Kategorie neben den Eigenmitteln .....         | 529        |
| bb) Keine Exklusivität des Art. 269 II EGV für eine EG-Ertragshoheit .                         | 530        |
| cc) Einschränkungen aufgrund von Art. 270 (ex-Art. 201 a) EGV .....                            | 533        |
| dd) Kein Mitteltransfer von den Mitgliedstaaten zur Gemeinschaft .....                         | 534        |
| ee) Demokratieprinzip .....  | 535        |
| ff) Finanzierungszuständigkeit der Gemeinschaft als alleinige Voraussetzung .....              | 536        |
| gg) Keine Sperrwirkung aufgrund von Art. 2 II des Eigenmittelbeschlusses von 1994 .....        | 537        |
| c) Grenzen aufgrund der Rechtsetzungskompetenzen für Umweltabgaben .                           | 539        |
| aa) Umweltpolitik nach Art. 175 I EGV .....  | 540        |
| bb) Andere Sachkompetenzen, insbesondere nach Art. 37, 71 (ex-Art. 43, 75) EGV .....           | 540        |
| cc) Harmonisierungskompetenz nach Art. 95 (ex-Art. 100 a) I EGV ....                           | 541        |
| dd) Anwendbarkeit von Art. 308 (ex-Art. 235) EGV .....   | 541        |
| d) Auswirkungen auf den Mitgliedstaaten vorbehaltene Bereiche und Kumulationsproblematik ..... | 542        |
| e) Haushaltsgrundsätze .....   | 543        |
| f) Institutionelles Gleichgewicht der Organe im Rahmen des Haushaltsverfahrens .....           | 545        |
| g) Der Sonderfall der parafiskalischen Abgaben .....   | 549        |
| 5. Ergebnis und Überprüfung von bisherigen Regelungen in Praxis und Rechtsprechung .....       | 551        |
| 6. Anwendung auf einzelne Umweltabgabentypen .....   | 554        |
| <b>F. Zusammenfassung in Thesen .....</b>  | <b>557</b> |
| <b>Literaturverzeichnis .....</b>  | <b>569</b> |
| <b>Stichwortverzeichnis .....</b>  | <b>604</b> |

## Abkürzungsverzeichnis

|                 |   |
|-----------------|---|
| a. A.           | anderer Ansicht   |
| a. a. O.        | am angegebenen Ort  |
| ABl.            | Amtsblatt   |
| Abs.            | Absatz  |
| AdR             | Ausschuß der Regionen   |
| a. F.           | alte Fassung  |
| AfP             | Archiv für Presserecht  |
| AJPIL           | Austrian Journal of Public and International Law                        |
| AKUR            | Arbeitskreis für Umweltrecht  |
| AöR             | Archiv des öffentlichen Rechts  |
| Art.            | Artikel   |
| Aufl.           | Auflage   |
| Ausg.           | Ausgabe   |
| AVR             | Archiv des Völkerrechts   |
| BayVBl          | Bayerische Verwaltungsblätter   |
| BayVGH          | Bayerischer Verwaltungsgerichtshof                                      |
| BB              | Betriebsberater   |
| BBergG          | Bundesberggesetz  |
| BBPS            | Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil   |
| Bd.             | Band  |
| BGBI.           | Bundesgesetzblatt   |
| Bsp./bspw.      | Beispiel/beispielsweise   |
| BSP             | Bruttosozialprodukt   |
| Bull.           | Bulletin  |
| BVerfG          | Bundesverfassungsgericht  |
| BVerfGE         | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes, amtliche Sammlung        |
| BVerwG          | Bundesverwaltungsgericht  |
| BVerwGE         | Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, amtliche Sammlung         |
| bzgl.           | bezüglich   |
| ca.             | circa   |
| C. C.           | Cour constitutionnel  |
| CD              | Recueil des Décisions de la Commission Européenne des Droits de l'Homme |
| CDE             | Cahiers de droit européen   |
| CELEX           | Communitatis Europaeae Lex  |
| CMLRev          | Common Market Law Review  |
| CO <sub>2</sub> | Kohlendioxid  |
| CSD             | Conference on Sustainable Development                                   |

|       |   |
|-------|---|
| DB    | Der Betrieb   |
| ders. | derselbe  |
| d. h. | das heißt   |
| dies. | dieselbe  |
| Diss. | Dissertation  |
| DÖV   | Die öffentliche Verwaltung                                    |
| Dok.  | Dokument  |
| DR    | Decisions and Reports   |
| DSuJG | Deutsche Steuerjuristische Gesellschaft                       |
| DStZ  | Deutsche Steuer-Zeitung                                       |
| DV    | Die Verwaltung  |
| DVBl  | Deutsches Verwaltungsblatt                                    |
| E     | Entscheidung  |
| EA    | Europa-Archiv   |
| EAG   | Europäische Atomgemeinschaft                                  |
| ECHR  | European Court on Human Rights                                |
| EEA   | Einheitliche Europäische Akte                                 |
| EEF   | Europäischer Entwicklungshilfefonds                           |
| EELR  | European Environmental Law Review                             |
| EG    | Europäische Gemeinschaft                                      |
| EGKS  | Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl                  |
| EGKSV | Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl |
| EGMR  | Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte                   |
| EGV   | EG-Vertrag  |
| EJIL  | European Journal of International Law                         |
| EKMR  | Europäische Kommission für Menschenrechte                     |
| ELQ   | Environmental Law Quarterly                                   |
| ELR   | European Law Review   |
| EMB   | Eigenmittelbeschuß  |
| EMRK  | Europäische Menschenrechtskonvention                          |
| engl. | englisch  |
| EOU   | Europäische Organisation für das Umweltzeichen                |
| EP    | Europäisches Parlament  |
| EPL   | Environmental Policy and Law                                  |
| etc.  | et cetera   |
| EU    | Europäische Union   |
| EUA   | Europäische Umweltagentur                                     |
| EuG   | Europäisches Gericht erster Instanz                           |
| EuGH  | Europäischer Gerichtshof                                      |
| EuGHE | Entscheidungssammlung des EuGH                                |
| EuGRZ | Europäische Grundrechte Zeitschrift                           |
| EuR   | Europarecht   |
| EUV   | EU-Vertrag  |
| EuZW  | Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht                  |
| EVP   | Europäische Volkspartei                                       |
| EWG   | Europäische Wirtschaftsgemeinschaft                           |
| EWGV  | EWG-Vertrag   |

|             |  |
|-------------|--|
| EUR         | Europäischer Wirtschaftsraum                                       |
| EWRA        | Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum                     |
| EWS         | Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht                          |
| f./ff.      | folgende   |
| FAZ         | Frankfurter Allgemeine Zeitung                                     |
| FinArch     | Finanz-Archiv  |
| Fn.         | Fußnote  |
| FR          | Frankfurter Rundschau  |
| frz.        | französisch  |
| Fs.         | Festschrift  |
| GA          | Generalanwalt  |
| GAP         | gemeinsame Agrarpolitik  |
| GASP        | Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik                           |
| GBT         | v. der Groeben/von Boeckh/Thiesing                                 |
| GBTE        | v. der Groeben/von Boeckh/Thiesing/Ehlermann                       |
| GewArch     | Gewerbearchiv  |
| GG          | Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland                     |
| GMO         | gemeinsame Marktorganisation                                       |
| Gs.         | Gedächtnisschrift  |
| GTE         | v. der Groeben/Thiesing/Ehlermann                                  |
| GVBl.       | Gesetz- und Verordnungsblatt                                       |
| HarvELR     | Harvard Environmental Law Review                                   |
| Hdb         | Handbuch   |
| HdbStR      | Handbuch des Staatsrechts  |
| HdUR        | Handbuch des Umweltrechts  |
| Hess. VGH   | Hessischer Verwaltungsgerichtshof                                  |
| HEStAR      | Handbuch des Europäischen Steuer- und Abgabenrechts                |
| h. M.       | herrschende Meinung  |
| HO          | Haushaltsordnung   |
| Hrsg./hrsg. | Herausgeber/herausgegeben  |
| HwStR       | Handwörterbuch des Steuerrechts                                    |
| i. d. F.    | in der Fassung   |
| i. e.       | im engeren   |
| ILM         | International Legal Materials                                      |
| ital.       | italienisch  |
| IUR         | Informationsdienst Umweltrecht                                     |
| i. V.       | in Verbindung  |
| IVU         | integrierte Vermeidung und Verminderung der<br>Umweltverschmutzung |
| JEL         | Journal of Environmental Law                                       |
| JIR         | Jahrbuch des internationalen Rechts                                |
| J. O.       | Journal officiel   |
| JuS         | Juristische Schulung   |
| JZ          | Juristenzeitung  |
| Kfz         | Kraftfahrzeug  |
| Kom.        | Kommentar  |
| KSE         | Kölner Schriften zum Europarecht                                   |

|          |  |
|----------|--|
| KSZ      | Kommunale Steuerrechtszeitschrift                      |
| LIEI     | Legal Issues of European Integration                   |
| Lkw      | Lastkraftwagen   |
| MVA      | Mitverantwortungsabgabe                                |
| m. w. N. | mit weiteren Nachweisen                                |
| MWSt     | Mehrwertsteuer   |
| n. F.    | neue Fassung   |
| NJW      | Neue Juristische Wochenschrift                         |
| NOA      | nichtobligatorische Ausgaben                           |
| Nr.      | Nummer   |
| NuR      | Natur und Recht  |
| NVwZ     | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht                  |
| OA       | obligatorische Ausgaben                                |
| OECD     | Organisation for Economic Co-operation and Development |
| PCP      | Pentachlorphenol                                       |
| RdE      | Recht der Energiewirtschaft                            |
| Rdnr.    | Randnummer   |
| Rec.     | Receuil  |
| Red.     | Redaktion  |
| RFFP     | Revue Française de Finances Publiques                  |
| RIW      | Recht der Internationalen Wirtschaft                   |
| RJE      | Revue Juridique d'Environnement                        |
| RL       | Richtlinie   |
| RMC      | Revue du Marché Commun                                 |
| Rs.      | Rechtssache  |
| RTDE     | Revue trimestrielle de droit européen                  |
| Rspr.    | Rechtsprechung   |
| S./s.    | Seite/siehe  |
| S. E. W. | Sociaal-Economische Wetgeving                          |
| sog.     | sogenannt  |
| Sp.      | Spalte   |
| span.    | spanisch   |
| SpStr.   | Spiegelstrich  |
| SRU      | Rat von Sachverständigen für Umweltfragen              |
| StuSt    | Staatswissenschaften und Staatspraxis                  |
| StuW     | Steuer und Wirtschaft                                  |
| Tz.      | Textzeichen  |
| u. a.    | unter anderem  |
| UA       | Unterabsatz  |
| UK       | United Kingdom   |
| UN       | Vereinte Nationen                                      |
| UNCTAD   | United Nations Conference on Trade and Development     |
| UNEP     | UN Environment Programme                               |
| Univ.    | Universität  |
| UPR      | Umwelt- und Planungsrecht                              |
| U. S.    | United States  |
| UTR      | Umwelt- und Technikrecht                               |



|              |  |
|--------------|--|
| UVP          | Umweltverträglichkeitsprüfung                                    |
| v.           | von  |
| VBIBW        | Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg                         |
| veröff.      | veröffentlicht   |
| VG           | Verwaltungsgericht   |
| vgl.         | vergleiche   |
| VO           | Verordnung   |
| Vol.         | Volume   |
| vs.          | versus   |
| VVDStRL      | Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer  |
| WAB          | Währungsausgleichsbeträge  |
| WirtschaftsR | Wirtschaftsrecht   |
| WSA          | Wirtschafts- und Sozialausschuß                                  |
| WTO          | World Trade Organisation   |
| Yb/YECHR     | Yearbook of the European Convention on Human Rights              |
| ZaöRV        | Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht |
| z. B.        | zum Beispiel   |
| ZfU          | Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht                    |
| ZfV          | Zeitschrift für Verwaltung                                       |
| ZfZ          | Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern                       |
| ZG           | Zeitschrift für Gesetzgebung                                     |
| ZHR          | Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht    |
| ZJI          | Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres               |
| ZP           | Zusatzprotokoll  |
| ZParl        | Zeitschrift für Parlamentsfragen                                 |
| ZRP          | Zeitschrift für Rechtspolitik                                    |
| ZUR          | Zeitschrift für Umweltrecht                                      |

# Einleitung

## I. Einführung in die Problematik

Ungeachtet der nach wie vor bestehenden, teilweise auch wachsenden Umweltproblematik weltweit und in der Europäischen Gemeinschaft<sup>1</sup> ist dieselbe auf der politischen Agenda angesichts aktueller Herausforderungen in anderen Bereichen in den Hintergrund getreten.<sup>2</sup> Davon ist auch die praktische Verwirklichung von Umweltabgaben als neuer Lösungsansatz für spezifische Umweltproblematiken nicht unberührt geblieben. Daß dieser Ansatz dennoch Aktualität besitzt, belegt die Einführung der sogenannten Ökosteuer in der Bundesrepublik Deutschland, die Energie verteuert und deren Aufkommen zu einer Verringerung der Lohnnebenkosten verwendet werden soll.<sup>3</sup> Bereits 1994 ist mit der Umstellung der Kfz-Steuer auf den Emissionsausstoß und ihrer erneuten Verschärfung ein erster Schritt hin zur Ökolo-

---

<sup>1</sup> In der Literatur und der politischen Praxis beginnt sich die Bezeichnung „Europäische Union“ durchzusetzen, vgl. v. *Bogdandy/Nettesheim*, NJW 1995, 2324 (2325 f.), die die Einheit der EU herausstellen m. w. N. auf die Bezeichnungen „Rat der Europäischen Union“ und „Kommission der Europäischen Gemeinschaften“. Juristisch bestehen demgegenüber aber Bedenken, da die Europäische Union im Gegensatz zur Europäischen Gemeinschaft nicht über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügt und mit der ZJI und der GASP Bereiche erfaßt, die von der EG zu unterscheiden sind. In dieser Untersuchung wird der Begriff der Europäischen Gemeinschaft verwendet, da es um ihre Kompetenzen zur Erhebung von Umweltabgaben und der Zuweisung der Erträge geht. Damit soll aber keine politische Sicht des Integrationsprozesses präjudiziert werden, wie sie sich oft in den unterschiedlichen Bezeichnungen widerspiegelt. Ein Beispiel dafür ist die Bezeichnung der ZJI als JI in den offiziellen Veröffentlichungen (bspw. Gemeinsame Maßnahme 95/401/JI, ABl. 1995, L 238, S. 1), wodurch die besondere Hervorhebung des Aspektes der Zusammenarbeit in Abgrenzung zu einer überwiegend supranationalen Ausrichtung unterschlagen wird. In ähnlicher Weise wurde bereits vor dem Maastricht-Vertrag in der offiziellen Terminologie die Bezeichnung Europäische Gemeinschaft vorgezogen (bspw. EP, ABl. 1978, C 73, S. 76), obwohl der Vertrag zu jener Zeit nur die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft kannte.

<sup>2</sup> Zur Lage der Umwelt EUA, Die Umwelt in Europa: Der zweite Lagebericht, 1998; EUA, Environmental signals 2000, 2000; EUA, State and pressures of the marine and coastal Mediterranean environment, 1999; EUA, Umwelt in der Europäischen Union – an der Wende des Jahrhunderts, 1999; zur geringeren Bedeutung der Umweltpolitik s. EU-Nachrichten 7/1998, S. 19 ff., Arbeitsprogramm der Kommission 1999; EU-Nachrichten 8/1998, Europäischer Rat in Wien; EU-Nachrichten 2/99, Europäischer Rat in Köln.

<sup>3</sup> Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform, BGBl. 1999 I, 378. Kritisch dazu *Friedrich*, DB 1999, 661 ff.; *Kruhl*, BB 1999, 1240 ff.; *Hidien*, BB 1999, 341 ff.; zu EG-rechtlichen Aspekten der Steuer s. *Frenz*, EuZW 1999, 616 ff.; *Bongartz/Schröer-Schalenberg*, DStR 1999, 962 ff.; vgl. die Pläne zur steuerlichen Förderung schwefelarmer und -freier Kraftstoffe in Umwelt 10/1999, 474.

gisierung des Steuerrechts unternommen worden.<sup>4</sup> Auch darf die Zurückhaltung in der Bundesrepublik Deutschland auf Bundesebene in der Vergangenheit<sup>5</sup> nicht darüber hinwegtäuschen, daß das Konzept der Umweltabgaben sowohl in der wissenschaftlichen<sup>6</sup> und politischen Diskussion vorangetrieben als auch in der politischen Praxis unterhalb der Bundesebene in Ansätzen umgesetzt wurde. Dazu zählen die Regelungen über sogenannte Wasserpfennige in einigen Bundesländern, die Neukonzipierung der Müllgebühren, die einschneidende Erfolge gebracht hat, sowie die inzwischen vom BVerfG zwar für verfassungswidrig erklärte Einführung von Abgaben auf Sonderabfälle und einer kommunalen Verpackungssteuer<sup>7</sup>, deren lenkende Wirkung jedoch erfolgreich gewesen ist<sup>8</sup>. Im Rahmen der EG haben längst andere Mitgliedstaaten, vor allem Schweden, Dänemark und die Niederlande trotz der gegenwärtigen widrigen wirtschaftlichen Situation eine Vorreiterrolle in Sachen Umweltabgaben übernommen.<sup>9</sup> Die dort vorgesehenen CO<sub>2</sub>- und Schwefelabgaben sind zum Teil zu den fiskalisch nutzbaren Abgaben zu rechnen<sup>10</sup>, die der Forderung nach einem Umbau des Steuersystems, einer ökologischen Steuerreform entgegenkommen.

Eine solche umfassende Reform ist in der deutschen Diskussion bisher auf erhebliche Kritik gestoßen. Favorisiert werden Umweltabgaben von der wohl überwiegenen Ansicht in der juristischen Diskussion eher im kleinen Rahmen als in einer Gesamtreform des Steuersystems.<sup>11</sup> Doch ist die Idee einer ökologischen Steuerreform nicht nur umweltpolitisch motiviert, sondern entspringt auch der Überlegung, die Einführung von Umweltabgaben fiskalisch neutral zu gestalten, um die Abgabenlast nicht zusätzlich zu erhöhen. Insbesondere steuerliche Entlastungen des Faktors Arbeit werden befürwortet.<sup>12</sup> Insgesamt ist die Euphorie über Umweltabgaben

<sup>4</sup> § 3f Kraftfzg-SteuerG 1994 vom 24.5.1994, BGBl. 1994 I, S. 1102.

<sup>5</sup> Die Koalitionsvereinbarungen für die 13. Legislaturperiode erwähnten nur eine EU-weite CO<sub>2</sub>-/Energiesteuer, Umwelt 1995, Nr. 1, S. 7; vgl. *Hennig*, DVBl 1993, 1195 (1197); später ist die Frage einer Ökosteuer aber auch für die frühere Bundesregierung aktuell geworden, FR v. 8.4.1998, S. 1; FR v. 20.4.1998, S. 1.

<sup>6</sup> Vgl. nur RSU, Umweltgutachten 1996, S. 317 ff.; *KoschellWeinreich*, in: Hohmeyer, Ökologische Steuerreform, S. 9 ff. Zu Umweltabgaben nach dem Umweltgesetzbuch *Michaelis*, ZUR 1998, 300 (301 ff.).

<sup>7</sup> BVerfG, NJW 1998, 2341 ff., 2346 ff. Kritisch dazu *Frenz*, DÖV 1999, 41 ff.; *Jobs*, DÖV 1998, 1039 ff.

<sup>8</sup> RSU, Umweltgutachten 1996, S. 395 ff., 405 f.; zu weiteren Ansätzen *Köck*, JZ 1993, 59 (62).

<sup>9</sup> Vgl. Überblick über den derzeitigen Stand in EUA, Ökosteuern, S. 8; RSU, Umweltgutachten 1996, S. 325 ff.; weitere Nachweise unter A. I. Differenzierend zum Begriff des „Vorreiters“ und der Bewertung der deutschen Umweltpolitik *Demmke*, DV 1999, 43 ff.

<sup>10</sup> EUA, Ökosteuern, S. 8.

<sup>11</sup> Vgl. einerseits *Hansmeyer*, UTR 16, S. 1 ff.; *Selmer*, UTR 16, S. 15 ff.; *Lang*, UTR 16, S. 55 ff.; andererseits *Hendler*, AöR 115 (1990), S. 577 ff.; *KoschellWeinreich*, in: Hohmeyer, Ökologische Steuerreform, S. 9 ff.; vgl. auch die Nachweise bei *Helbig*, DVBl 1999, 688 ff.; für begrenzten Einsatz von Steuern *Borgsmid*, EELR 1999, 270 ff.

<sup>12</sup> SRU, Umweltgutachten 1996, S. 406 ff. m. w. N.; Koalitionsabsprachen der 14. Legislaturperiode, Umwelt 12/1998, 551 ff.; zu Ansätzen auf EG-Ebene s. Kommission, Weißbuch

in den ersten Jahren der politischen Diskussion einer heilsamen Ernüchterung gewichen<sup>13</sup>, die eine realistische Sicht der Vor- und Nachteile ermöglicht, ohne welche eine erfolgreiche Einführung in die Umweltpolitik nicht denkbar wäre.

Auf EG-Ebene besteht ein besonderes Interesse an Umweltabgaben.<sup>14</sup> Man verspricht sich von ihnen nicht nur die gleichen Vorteile wie in der nationalen Diskussion.<sup>15</sup> Ihnen ist ferner eine ergänzende Funktion bezüglich der Überwachung der verwaltungsmäßigen Umsetzung der Umweltpolitik zgedacht, zu welcher es der Gemeinschaft bislang an einer Regelung mangelt.<sup>16</sup> Die Versuche der Kommission, Umweltinspektoren in die Mitgliedstaaten zu entsenden, sind bisher wegen des erbitterten nationalen Widerstandes gescheitert. Gerade in diesem Bereich liegen aber die besonderen Vorzüge von Umweltlenkungsabgaben, die aufgrund ihrer lenkenden Wirkung die Umsetzung der Umweltpolitik effektivieren sollen. Zeitgleich ist aber in den letzten fünf Jahren eine politische Gegenentwicklung zu beobachten. Denn auch auf der Gemeinschaftsebene haben sich die politischen Prioritäten verschoben und ist die Umweltpolitik mehr in den Hintergrund getreten.<sup>17</sup> In der Literatur wird dies teilweise kritisch pointiert als „roll back“ bezeichnet.<sup>18</sup> Das dürfte indes zu weit gehen. Vielmehr ist die Umweltpolitik in besonderem Maße von der aktuellen Deregulierungsdebatte betroffen, die auf flexible Instrumente, wie Umweltabsprachen fokussiert ist.<sup>19</sup> Auch wenn das Flaggschiff der EG-Umweltpolitik, die CO<sub>2</sub>-/Energiesteuer wohl nicht mehr von Stapel laufen wird<sup>20</sup> und sich in Einzelbe-

---

Wachstum, Wettbewerb, Beschäftigung, 1994, S. 165 f.; EuZW 1998, 2; EP-Dok. A.4-2000/98.

<sup>13</sup> Vgl. die Aussage von *Hansmeyer*, UTR 16, S. 1 (13); *Köck*, JZ 1993, 59 (60 f.); eher für Zertifikatsmodelle *Keohane/Revesz/Stavins*, HarvELR 1998, 313 ff., für ein neues ordnungsrechtliches Konzept *Steinzor*, HarvELR 1998, 103 ff.

<sup>14</sup> Vgl. nur die umfassenden Erörterungen in Kommission, Bericht der Arbeitsgruppe, S. 12 ff. und den *Vohrer*-Bericht an das EP, PE 145.367 mit zahlreichen Vorschlägen für Umweltabgaben. Weitere Vorschläge finden sich in der Entschließung des EP zur Mitteilung der Kommission über Umweltsteuern und -gebühren, EP, A4-200/98, Tz. 26. Der WSA begrüßt eine Besteuerung von Energieprodukten, ABl. 1997, C 296, S. 37, Tz. 2.2.4.

<sup>15</sup> EUA, Ökosteuern, S. 6 f.

<sup>16</sup> Dazu *Winter*, CMLRev 1996, 689 ff.; zu weiteren EG-spezifischen Problemen *Neumann/Pastowski*, in: Jarass/Neumann, Umweltschutz und Europäische Gemeinschaften, S. 49 (69 ff.); *Hansmann*, NVwZ 1995, 320 ff.; Mindestkriterien für nationale Umweltinspektionen schlägt KOM (98) 772 vor.

<sup>17</sup> Während das Arbeitsprogramm der Kommission für 1998, KOM (97) 517 die Umweltpolitik nicht besonders erwähnt, wird ihr im Arbeitsprogramm für 1999 wenigstens ein kurzer Abschnitt gewidmet, EU-Nachrichten, Nr. 7/1998, S. 14, 21.

<sup>18</sup> *Hey*, S. 53; positive Wertungen dagegen bei *Krämer*, ZUR 1994, 172 ff.; *Lueder*, ZUR 1994, 165 ff.; *Neumann/Pastowski*, in: Jarass/Neumann, Umweltschutz und Europäische Gemeinschaften, S. 49 (53 ff.).

<sup>19</sup> Dazu *Huber*, DVBl. 1999, 489 (491); zur Instrumentenauswahl *Scheuing*, NVwZ 1999, 475 (481 ff.); *Schmidt*, DVBl. 1998, 1271 ff. Auch auf deutscher Ebene beherrschen die Umweltabgaben nicht mehr die Instrumentendiskussion, vgl. *Meinken*, NuR 1998, 592 ff.

<sup>20</sup> Nach *Wägenbaur*, EuZW 1998, 2, soll das Projekt in der Versenkung verschwunden sein; zu den nationalen Widerständen FAZ vom 23.3.1993, S. 17; *Mohl/Dicken*, NuR 1996, 328 ff.