

Schriften zum Europäischen Recht

---

Band 169

# Unionsrechtlich induzierte Rechtssetzung im Abgabenrecht

Am Beispiel einer europäischen  
Emissionsreduzierungsabgabe für  
die Hochseeschifffahrt

Von

Juhani M. V. Korn



Duncker & Humblot · Berlin

JUHANI M. V. KORN

Unionsrechtlich induzierte Rechtssetzung  
im Abgabenrecht

# Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von

**Siegfried Magiera · Detlef Merten**

**Matthias Niedobitek · Karl-Peter Sommermann**

Band 169

# Unionsrechtlich induzierte Rechtssetzung im Abgabenrecht

Am Beispiel einer europäischen  
Emissionsreduzierungsabgabe für  
die Hochseeschifffahrt

Von

Juhani M. V. Korn



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät  
der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel  
hat diese Arbeit im Wintersemester 2013/2014  
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2015 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme: TextFormA(r)t, Daniela Weiland, Göttingen  
Druck: Buch Bücher de GmbH, Birkach  
Printed in Germany

ISSN 0937-6305  
ISBN 978-3-428-14556-0 (Print)  
ISBN 978-3-428-54556-8 (E-Book)  
ISBN 978-3-428-84556-9 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Das vorliegende Werk wurde von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel im akademischen Jahr 2013/2014 als Inauguraldissertation zur Erlangung der Doktorwürde angenommen.

Die Arbeit entstand im Rahmen meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften von Herrn Prof. Dr. Christoph Brüning, der mich als Doktorvater betreute. Sowohl ihm als auch Herrn Prof. Dr. Florian Becker LL. M. als Zweitberichterstatter gebührt Dank für die Begutachtung der Arbeit und die zeitnahe Terminierung des Rigorosums.

Die Arbeit wurde im September 2013 fertiggestellt. Die jüngere Rechtsentwicklung, insbesondere die in der Kommissionsmitteilung aus dem Juni 2013 bekannt gemachte Absicht der Kommission, Schiffsemissionen zu überwachen und auf lange Sicht zu reduzieren, wurde nicht mehr berücksichtigt. Sie enthält keine neuen Entwicklungen, sondern knüpft an die bisherigen Regulierungsbestrebungen an und erscheint so als erster Schritt auf dem Wege zur Emissionsreduzierung in der Hochseeschifffahrt.

Diese Arbeit hätte ohne meine Tätigkeit an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel nicht entstehen können. Ich danke daher an dieser Stelle Herrn Prof. Dr. Brüning für die mir im Rahmen dieser Tätigkeit gewährten Freiheiten zur persönlichen fachlichen und beruflichen Weiterentwicklung.

Frau Elisa Kuhne sowie Herrn Finn Mrugalla danke ich insbesondere für die unermüdliche Unterstützung bei der Literaturbeschaffung in ihrer damaligen Funktion als studentische Mitarbeiter am Lehrstuhl sowie in persönlicher Hinsicht für die freundschaftliche Unterstützung.

Frau Karen Kück danke ich für den wissenschaftlichen Diskurs, welcher auch die vorliegende Arbeit bereicherte.

Besonderer Dank gebührt meiner Familie und meinen Freunden für die persönliche Unterstützung im privaten Bereich und insbesondere meinen Eltern Anita und Jürgen Korn, ohne deren Unterstützung, Erziehung und Prägung mein Lebensweg und meine persönliche und berufliche Entwicklung diesen Verlauf nicht hätten nehmen können.

*Juhani M. V. Korn*



# Inhaltsübersicht

## 1. Kapitel

### **Einführung** 19

A. Rechtstatsächlicher Befund .....	19
B. Untersuchungsgegenstand und Zielsetzung .....	21
C. Gang der Untersuchung .....	31

## 2. Kapitel

### **Unionaler Rechtsrahmen für eine Abgabenregelung** 33

A. Abgabensystematik und -terminologie im Unionsrecht .....	33
B. Kompetenzieller Rahmen für Abgabenregelungen .....	72
C. Materiell-rechtlicher Rahmen .....	82
D. Ergebnis .....	118

## 3. Kapitel

### **Regelungstransmission** 121

A. Rechtsemission .....	123
B. Rechtsabsorption .....	124
C. Ergebnis .....	133

## 4. Kapitel

### **Nationale Umsetzung** 136

A. Abgabensystematik des deutschen Verfassungsrechts .....	136
B. Notwendigkeit einer detaillierten Abgabensystematik .....	189
C. Umsetzung einer unionsrechtlich induzierten Emissionsreduzierungsabgabe .....	200
D. Ergebnis .....	226



5. Kapitel

**Schlussthesen** 229

**Literaturverzeichnis** ..... 237

**Sachverzeichnis** ..... 249

# Inhaltsverzeichnis

## 1. Kapitel

### **Einführung**

	19
A. Rechtstatsächlicher Befund .....	19
B. Untersuchungsgegenstand und Zielsetzung .....	21
I. Begriffsbestimmungen .....	21
1. Unionsrechtlich induzierte Rechtssetzung .....	22
a) Induktion .....	22
b) Rechtssetzung .....	22
aa) Rechtssetzung im deutschen Bundesstaat .....	22
bb) Primär-, Sekundär-, Tertiär- und Quartärrechtssetzung im Mehrebenen- system .....	23
c) Rechtssetzung induzierende Unionsrechtsakte .....	24
2. Abgabenrecht .....	25
3. Emissionsreduzierungsabgabe .....	26
4. Hochseeschifffahrt .....	27
5. Ergebnis .....	27
II. Rechtliche Problemstellungen .....	27
III. Bisherige wissenschaftliche Aufarbeitung .....	28
1. Unionsrecht .....	29
2. Nationales Recht .....	29
IV. Zielsetzung der vorliegenden Untersuchung .....	31
C. Gang der Untersuchung .....	31

## 2. Kapitel

### **Unionaler Rechtsrahmen für eine Abgabenregelung**

	33
A. Abgabensystematik und -terminologie im Unionsrecht .....	33
I. Abgaben .....	34
1. Steuern .....	34
2. Zölle und zollähnliche Abgaben .....	36
a) Zölle .....	36

b)	Der Begriff der zollähnlichen Abgabe	37
aa)	Begriff und Bedeutung der Zollähnlichkeit	37
bb)	Rechtsprechung des <i>Gerichtshofs</i>	38
cc)	Ergebnis	38
3.	Nicht-steuerliche Abgaben	39
a)	Leistungsentgelte	39
b)	Parafiskalische Abgaben	40
c)	Beiträge an öffentlich-rechtliche Körperschaften	41
4.	Ergebnis	42
II.	Notwendigkeit einer detaillierten Systematisierung	42
1.	Grundrechtsschützende Funktion	43
2.	Schutz der Kompetenzordnung im Mehrebenensystem	45
3.	Ergebnis	45
III.	Abgaben als Instrument indirekter Verhaltenssteuerung	45
1.	Verhaltenssteuerung durch nicht-steuerliche Leistungsentgelte	46
a)	Der unionale Kostenbegriff	48
b)	Umweltrechtliche Interpretation des Gebührenbegriffs	49
c)	„Soziale Kosten“ als Kosten	50
aa)	Kosteneigenschaft sozialer Kosten	50
bb)	Nachträglich realisierte Kosten als ansatzfähige Kosten	52
d)	Ökologische Bemessungsparameter	53
aa)	Energy Efficiency Design Index (EEDI)	53
bb)	Energy Efficiency Operational Indicator (EEOI)	54
cc)	Effizienzindikatoren als Bemessungsparameter	55
e)	Ergebnis	56
2.	Verhaltenssteuerung durch steuerliche Abgaben und Zölle	57
3.	Ergebnis	57
IV.	Gestaltungsoptionen für eine indirekte Verhaltenssteuerung mittels CO <sub>2</sub> -Emissionsreduzierungsabgabe	58
1.	Emissionsreduzierungsabgabe in Gestalt eines Leistungsentgelts	58
a)	Integration der Emissionen auf See in die Hafengebühren mittels Harmonisierung	58
b)	Unionsrechtliche Ressourcennutzungsgebühr	60
aa)	Gestaltung der Ressourcennutzungsgebühr	60
(1)	Ressourcennutzung als Folge einer Duldungsleistung	60
(a)	Duldung als Leistung	61
(b)	Duldung der Atmosphärennutzung als Leistung	62

(2) Treuhänderische Duldungsleistung als gebührenbegründende Leistung .....	64
(a) Beispiel Wasserhaushalt .....	64
(b) Folgerungen für eine Emissionsreduzierungsabgabe .....	66
bb) Die atmosphärenschutzrechtliche Ressourcennutzungsgebühr als Leistungsentgelt .....	67
cc) Verantwortung für den Atmosphärenschutz .....	67
c) Unionsrechtliches Abgaseinleitungsentgelt .....	69
d) Ergebnis .....	70
2. Emissionsteuer .....	70
3. Zollrechtliche Gestaltungen .....	70
4. Ergebnis .....	71
V. Ergebnis .....	71
B. Kompetenzieller Rahmen für Abgabenregelungen .....	72
I. Rechtssetzungskompetenzen der Union .....	72
II. Begriff der Umweltabgabe .....	74
III. Abgabenrechtliche Kompetenzen der Union in der Umweltpolitik .....	76
1. Art. 192 Abs. 1 AEUV .....	76
2. Umweltschützende Abgaben auf Grundlage der Kompetenz zur Binnenmarkterhaltung .....	77
3. Allgemeine Voraussetzungen für die Kompetenzausübung .....	78
a) Prinzip begrenzter Einzelmächtigung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 EUV) .....	79
b) Subsidiarität (Art. 5 Abs. 3 EUV) .....	79
c) Kompetenzielle Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 4 EUV) .....	80
d) Berücksichtigung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten .....	82
IV. Ergebnis .....	82
C. Materiell-rechtlicher Rahmen .....	82
I. Völkerrecht .....	83
1. Völkerrechtliche Bindung der Europäischen Union .....	83
2. Vereinbarkeit einer Emissionsreduzierungsabgabe mit dem Völkerrecht .....	83
a) Überschreitung der völkerrechtlichen Kompetenz der Union .....	84
b) Verletzung des Seerechtsübereinkommens .....	84
II. Kohärenzprinzip .....	85
1. Unionsrechtliches Kohärenzprinzip .....	85
2. Konsequenzen für eine Emissionsreduzierungsabgabe .....	87
III. Art. 28, 30 AEUV .....	89

1. Verbot mitgliedstaatlicher Zölle und zollähnlicher Abgaben .....	89
2. Zollähnlicher Charakter von Emissionslenkungsabgaben .....	90
a) Transportgutsbezogene Emissionsreduzierungsabgabe .....	91
b) Kraftstoffbezogene Emissionsreduzierungsabgabe .....	91
c) Integration eines Emissionsfaktors in die Hafengebühr .....	91
IV. Grundrechtsgarantien und Grundfreiheiten .....	93
1. Grundfreiheiten .....	95
2. Grundrechtecharta .....	96
a) Berufsfreiheit (Art. 15 GrCh) .....	97
aa) Schutzbereich .....	97
(1) Sachlicher Schutzbereich .....	97
(a) Berufsfreiheit und unternehmerische Freiheit .....	97
(b) Marktzugang .....	100
(c) Schutz vor Abgaben .....	101
(2) Persönlicher Schutzbereich .....	101
bb) Beschränkungs begriff .....	102
(1) Beschränkung der Berufsfreiheit von Reedereien und Schiffseig- nern .....	103
(2) Empfänger von Transportleistungen .....	103
(3) Ergebnis .....	104
cc) Rechtfertigung .....	104
(1) Gesetz .....	104
(2) Achtung des Wesensgehalts .....	105
(3) Verhältnismäßigkeit .....	105
(a) Geeignetheit .....	106
(b) Erforderlichkeit .....	106
(c) Angemessenheit .....	106
(aa) Verursacherprinzip .....	108
(bb) Vorsorgeprinzip .....	111
(cc) Gemeinlastprinzip .....	112
(dd) Ergebnis .....	112
b) Eigentum (Art. 17 GrCh) .....	113
aa) Schutzbereich .....	113
bb) Eingriff .....	116
cc) Rechtfertigung .....	117
c) Ergebnis .....	117
3. Europäische Menschenrechtskonvention .....	117
D. Ergebnis .....	118

3. Kapitel

**Regelungstransmission** 121

A. Rechtsemission .....	123
B. Rechtsabsorption .....	124
I. Souveränitätsvorbehalt .....	124
1. Prinzip begrenzter Einzelmächtigung .....	125
2. Subsidiarität .....	126
3. Wahrung der nationalen Verfassungsidentität .....	127
II. Folgerungen für eine CO <sub>2</sub> -Emissionsreduzierungsabgabe .....	128
1. Kompetenzübertragung und Subsidiarität .....	129
2. Nationale Verfassungsidentität .....	129
a) Lebensumstände und Raum eigenverantwortlicher individueller Entscheidungen und persönlicher Sicherheit .....	129
b) Politische Entscheidung unter Souveränitätsvorbehalt .....	130
aa) Erfordernis kulturellen, historischen, sprachlichen Vorverständnisses .....	130
bb) Öffentlicher politischer Diskurs im parteipolitisch und parlamentarisch organisierten Raum .....	131
cc) Emissionsreduzierungsabgabe und Integrationsvorbehalt .....	132
(1) Umweltrecht und Souveränität .....	132
(2) Abgabenrecht und Souveränität .....	132
C. Ergebnis .....	133

4. Kapitel

**Nationale Umsetzung** 136

A. Abgabensystematik des deutschen Verfassungsrechts .....	136
I. Maximen abgabenmäßiger Staatsfinanzierung .....	137
1. Gleichheitsschutz durch Kompetenzordnung .....	137
2. Haushaltsrechtlicher Grundrechtsschutz .....	139
3. Folgerungen .....	140
II. Steuerliche Gestaltungen .....	140
1. Steuerbegriff .....	140
a) Erhebung von dem, auf den der Steuertatbestand zutrifft (1.) .....	142
b) Erhebung durch ein öffentliches Gemeinwesen (2.) .....	144
aa) Abgabenerhebendes Rechtssubjekt als Wesensmerkmal .....	145
bb) Abgabenerhebendes Rechtssubjekt als reine Rechtmäßigkeitsvoraussetzung .....	146
cc) Ergebnis .....	148

c)	Finanzierung und Einnahmenerzielung für den allgemeinen Haushalt (3., 4.)	148
aa)	Abgrenzung von Vorzugslasten anhand des Merkmals des Finanzierungszwecks	149
bb)	Abgrenzung von Sonderabgaben anhand des Merkmals des Finanzierungszwecks	149
cc)	Abgrenzung von Verbandslasten und Sozialversicherungsbeiträgen	150
dd)	Abgrenzung von Sanktionen gemäß Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht	150
d)	Zweckentkleidung und Gegenleistungsfreiheit (5.)	150
aa)	Gegenleistungsfreiheit	151
bb)	Zweckentkleidung	151
e)	Ergebnis	153
2.	Numerus clausus der Steuerarten	153
3.	Zuordnung einer Emissionsreduzierungsabgabe zu den Steuerarten	155
a)	Emissionsreduzierungsabgaben als Verbrauchsteuern	156
b)	Emissionsreduzierungsabgaben als Verkehrssteuern	157
aa)	Realverkehrssteuer	157
bb)	Rechtsverkehrssteuer	157
c)	Abgabe im Rahmen der Europäischen Union	159
4.	Ergebnis	159
III.	Nicht-steuerliche Abgabenarten	159
1.	Gebühr	160
a)	Wesen der Gebühr	161
b)	Individualisierbarer Finanzbedarf	161
c)	Tatsächliche Kosten als Bemessung des Finanzierungsbedarfs	163
d)	Soziale Kosten als ansatzfähige Kosten	163
aa)	Kostenbegriff	164
bb)	Gegenleistungsbezogenheit	165
(1)	Leistungen der Häfen	165
(2)	Ressourcennutzung	165
(3)	Abgaseinleitungsgebühr	166
cc)	Ergebnis	167
2.	Beitrag	167
3.	Sonderabgabe	170
a)	Wesen der Sonderabgabe	170
b)	Funktionen der Sonderabgabe	173
c)	Voraussetzungen der Sonderabgabe	174
aa)	Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	175

(1) BVerfGE 55, 274 (Ausbildungsplatzförderungsabgabe) und BVerfGE 67, 256 (Investitionshilfegesetz) .....	175
(2) BVerfGE 78, 249 (Fehlbelegungsabgabe) und BVerfGE 81, 156 (Arbeitsförderungsgesetz) .....	176
(3) BVerfGE 82, 159 (Absatzfonds) .....	176
(4) BVerfGE 101, 141 (Hess. Sonderurlaubsgesetz) .....	177
(5) BVerfGE 108, 186 (Altenpflegeausbildungsumlage) .....	178
(6) BVerfGE 110, 370 (Klärschlamm) .....	178
(7) BVerfGE 122, 316 (CMA-Pflichtabgabe) .....	178
(8) Ergebnis .....	179
bb) Einzelne Voraussetzungen .....	179
(1) Gruppenhomogenität .....	179
(a) Homogene Vergleichsgruppe .....	180
(b) Rechtssetzungs- und verfassungsgerichtliche Rechtsprechungspraxis .....	181
(c) Bestimmung der homogenen Gruppe unter Betrachtung des Sachzwecks? .....	182
(d) Konsequenzen für eine Emissionsreduzierungsabgabe für die Hochseeschifffahrt .....	183
(2) Gruppenverantwortung .....	184
(3) Gruppennützigkeit .....	185
(a) Funktion und Bedeutung des Merkmals .....	185
(b) Inhalt .....	185
d) Folgerungen für die Emissionsreduzierungsabgabe für die Hochseeschifffahrt .....	187
4. Verleihungsabgabe .....	188
5. Ergebnis .....	189
B. Notwendigkeit einer detaillierten Abgabensystematik .....	189
I. Abgrenzung von Steuern und nicht-steuerlichen Abgaben .....	190
II. Abgrenzung nicht-steuerlicher Abgaben untereinander .....	190
1. Formelle verfassungsrechtliche Voraussetzungen .....	190
2. Materielle verfassungsrechtliche Voraussetzungen .....	191
a) Gebühr .....	191
aa) Gegenleistungsprinzip .....	191
bb) Kostendeckungsprinzip .....	192
cc) Äquivalenzprinzip .....	193
dd) Leistungsproportionalität und Willkürfreiheit .....	194
ee) Erforderlichkeit .....	194
b) Beitrag .....	194



c) Sonderabgabe .....	195
d) Verbandslasten und Sozialversicherungsbeiträge .....	195
aa) Äquivalenzprinzip .....	195
bb) Solidaritätsprinzip .....	196
e) Sonstige Geldleistungspflichten .....	196
3. Schlussfolgerung .....	197
III. Ergebnis und verfassungsrechtlicher Prüfungsalgorithmus für nationale Abgaben ..	198
C. Umsetzung einer unionsrechtlich induzierten Emissionsreduzierungsabgabe .....	200
I. Nationales Recht .....	200
1. Regelungsvoraussetzungen einer steuerlichen Gestaltung .....	200
a) Formelle Regelungsvoraussetzungen .....	200
b) Materielle Voraussetzungen und Regelungsschranken .....	201
aa) Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung .....	201
bb) Grundrechte .....	202
(1) Eigentumsfreiheit (Art. 14 GG) .....	203
(a) Schutzbereich .....	203
(aa) Abgabenobjekt .....	203
(bb) Faktische Beeinträchtigung des Eigentums an bestehenden Anlagen .....	204
(cc) Haftende Masse .....	204
(b) Ergebnis .....	204
(2) Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) .....	205
(a) Schutzbereich .....	205
(aa) Sachlich .....	205
(bb) Persönlich .....	205
(b) Eingriff .....	207
(c) Rechtfertigung .....	208
(aa) Beschränkungsvorbehalt .....	209
(bb) Gesetzliche Grundlage .....	211
(cc) Verhältnismäßigkeit .....	211
(3) Eingerichteter und ausgeübter Geschäftsbetrieb .....	212
(4) Recht auf Teilnahme an einem unverzerrten Wettbewerb .....	213
(5) Art. 2 Abs. 1 GG .....	214
c) Ergebnis .....	214
2. Regelungsvoraussetzungen einer nicht-steuerlichen Gestaltung .....	214
a) Formelle Regelungsvoraussetzungen .....	215
b) Materielle Voraussetzungen und Regelungsschranken .....	217
aa) Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung .....	217

bb) Grundrechte .....	217
(1) Art. 12 GG .....	218
(a) Schutzbereich .....	218
(b) Eingriff .....	218
(c) Rechtfertigung .....	219
(2) Eigentumsfreiheit (Art. 14 GG) .....	220
(a) Schutzbereich .....	220
(b) Eingriff .....	220
(c) Rechtfertigung .....	221
(aa) Beschränkungsvorbehalt und formelles Beschränkungs-	
gesetz .....	222
(bb) Verhältnismäßigkeit .....	222
c) Ergebnis .....	223
II. Unionsrechtliche Vorgaben .....	223
1. Vorgaben der Richtlinie .....	224
2. Unionsverfassungsrecht .....	225
a) Verbot zollähnlicher Abgaben (Art. 28, 30 AEUV) .....	225
b) Grundfreiheiten .....	226
c) Grundrechte .....	226
D. Ergebnis .....	226

5. Kapitel

<b>Schlussthesen</b> .....	229
----------------------------	-----

<b>Literaturverzeichnis</b> .....	237
-----------------------------------	-----

<b>Sachverzeichnis</b> .....	249
------------------------------	-----



## 1. Kapitel

# Einführung

## A. Rechtstatsächlicher Befund

Etwa 80 % der weltweit gehandelten Güter werden logistisch über den Seeweg transportiert.<sup>1</sup> Dabei werden 40 % des EU-Binnenhandels und bis zu 90 % des Handels mit Drittstaaten über die Schifffahrt abgewickelt, sodass diese einen wesentlichen Faktor im internationalen Handel – auch mit der Europäischen Union – darstellt.<sup>2</sup>

Der Union kommt dabei als dem weltgrößten Binnenmarkt eine bedeutende Rolle im weltweiten Wirtschaftswesen zu, sodass sie bei der Umsetzung globaler Klimaschutzziele erhebliche wirtschaftspolitische Einflussmöglichkeiten im Wege der Regelung ihres eigenen Marktzugangs hat. Durch ihre Supranationalität und die rechtliche Bindungswirkung ihrer Akte gegenüber ihren Mitgliedstaaten kommt der EU auch nach innen politisch wie auch rechtlich einflussstarke Bedeutung zu.<sup>3</sup>

In der zweiten IMO-Studie über Treibhausgase in der Hochseeschifffahrt wurde für den Zeitraum 1990–2007 festgestellt, dass 2,7 % der globalen Gesamtemissionen vom internationalen Schiffsverkehr herrühren, wobei Abgasemissionen die Hauptquelle bilden.<sup>4</sup> Dies macht die Schifffahrt zum zweitgrößten Emittenten im logistischen Verkehr, vergleichsweise bilden Emissionen aus der Luftfahrt 1,9 %, dem Bahnverkehr 0,5 % und dem Straßenverkehr 21,3 % des Gesamtemissionsvolumens.<sup>5</sup> Dabei machten Kohlenstoffdioxidemissionen (CO<sub>2</sub>) mit 1.050 Mio. Tonnen etwa 95 % der Gesamtemissionen aus der Schifffahrt in 2007 aus.<sup>6</sup> Prognosen gehen von einer zu erwartenden Verdreifachung der Zahl aus.<sup>7</sup> Dies bestätigt daran anknüpfend eine Studie des Forschungszentrums der Europäischen Kommission aus 2010.<sup>8</sup>

Die Wirkung des CO<sub>2</sub> für das globale Klima ist unter dem Schlagwort „Treibhaus-effekt“ mittlerweile in das allgemeine Bewusstsein gerückt. Das Treibhausgas bewirkt eine Absorption der von der Erdoberfläche reflektierten Wärmestrahlung

---

<sup>1</sup> IMO, 2<sup>nd</sup> GHG study, S. 10.

<sup>2</sup> Khan, in: Geiger/Khan/Kotzur (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 100 AEUV Rn. 5.

<sup>3</sup> Graf Vitzthum, ZaöRV 2002, S. 163 (171 f.).

<sup>4</sup> IMO, 2<sup>nd</sup> GHG study, S. 1.

<sup>5</sup> IMO, 2<sup>nd</sup> GHG study, S. 3.

<sup>6</sup> IMO, 2<sup>nd</sup> GHG study, S. 56.

<sup>7</sup> Zusammenfassend Lassen, ZUR 2010, S. 570; König/Morgenstern, NordÖR 2009, S. 181.

<sup>8</sup> JRC, Regulating air emissions from ships, S. 3 ff.

und so eine Erwärmung des globalen Klimas.<sup>9</sup> Aufgrund der hohen Beständigkeit des Gases genügt es nicht, auf den natürlichen Abbauprozess zu vertrauen. Vielmehr muss präventiv der Ausstoß von CO<sub>2</sub> in die Atmosphäre vermindert werden, um eine weitere Beschleunigung der globalen Erwärmung zu verringern.

Der steigende Handelsverkehr hat in diesem Lichte sowohl die International Maritime Organization (IMO) als auch die Europäische Kommission veranlasst, unter Umweltschutzgesichtspunkten den Umfang und die Auswirkungen von Schiffsemissionen zu untersuchen.

Die Emissionen aus der Schifffahrt stellen insofern eine besondere Herausforderung an Umweltschutzkonzepte, als formeller Flaggenstaat und faktische Schiffszugehörigkeit häufig auseinanderfallen.<sup>10</sup> Die Umsetzung emissionsreduzierender Maßnahmen oder sonstiger Umweltschutzstandards schlägt dann mangels Regelungswillens des jeweils zuständigen Flaggenstaates einerseits und mangels Kompetenz der übrigen Staaten andererseits fehl.<sup>11</sup> Zudem entstehen Probleme hinsichtlich der Zuordnung einer Umweltschutzverantwortlichkeit unter Anknüpfung an das umweltrechtliche Verursacherprinzip, da nicht lediglich die Reederei, sondern auch Charterer, Auftraggeber und nicht zuletzt Passagiere an der Schifffahrt mitwirken. Unterschiedliche Rechtssubjekte setzen so im Wege einer kumulativen Kausalität Bedingungen, welche die Ursache für Umweltbelastungen bilden und profitieren sodann von den so erlangten wirtschaftlichen Vorteilen.<sup>12</sup>

Weder auf völkerrechtlicher noch unionaler oder gar nationalstaatlicher Ebene besteht bis dato ein einheitliches Programm zur Emissionsreduzierung im Bereich der Hochseeschifffahrt.<sup>13</sup> Ein solches internationales Vorgehen wäre jedoch notwendig, um einen möglichst weiten räumlichen Geltungsbereich zu erzielen.<sup>14</sup> Nur dann können Umgehungsmöglichkeiten, wie das Anlaufen von Häfen solcher Staaten, die keine Emissionsreduzierungsprogramme umsetzen, effektiv ausgeschaltet werden. Gleiches gilt für die Verhinderung eines sog. Umweltdumpings durch einzelne Staaten, die zwar an umweltschützenden Regelungskonzepten teilnehmen, den Schutzstandard jedoch auf ein Minimum hinunterschrauben.

Auf beiden Ebenen, sowohl durch die IMO auf der (völkerrechtlichen) Ebene der Vereinten Nation als auch durch die Europäische Kommission auf unionaler Ebene, wurden Handlungsoptionen und -alternativen zur Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen untersucht.

---

<sup>9</sup> Vgl. zur physikalischen Wirkweise *Becker*, EuR 2004, S. 857 (857f.), m. w. N.

<sup>10</sup> Problematik der. sog. „Billig-Flaggen“, vgl. dazu *P. Ehlers*, Flaggenrechtsgesetz, Einleitung Rn. 2.

<sup>11</sup> *König/Morgenstern*, NordÖR 2009, S. 181 (185).

<sup>12</sup> *König/Morgenstern*, NordÖR 2009, S. 181 (185).

<sup>13</sup> Europäische Kommission, Roadmap, Measures to include maritime transport emissions in the EU's, greenhouse gas reduction commitment if no international rules agreed, 2010.

<sup>14</sup> Vgl. für das Emissionshandelssystem *Becker*, EuR 2004, S. 857 (874f.).

Die Europäische Kommission hat in Ihrem Weißbuch aus 2011 erste Ziele und Maßnahmen formuliert, wobei insbesondere die Erweiterung des bestehenden Treibhausgasemissionshandelssystems sowie die Erhebung von Abgaben auf den CO<sub>2</sub>- und sonstigen Treibhausgasausstoß exemplarisch aufgeführt werden.<sup>15</sup>

Ähnliches führt auch die zweite Treibhausgas-Studie der IMO, namentlich in Gestalt eines weltweiten Emissionshandels oder eines abgabenfinanzierten internationalen Kompensationsfonds, aus.<sup>16</sup>

## **B. Untersuchungsgegenstand und Zielsetzung**

Neben den zuvor beschriebenen unionalen Bestrebungen im Bereich der Hochseeschifffahrt bestehen auch in anderen Verkehrssektoren Klimaschutzbestrebungen. So wurde zuletzt der kommerzielle Luftverkehr in das Emissionshandelssystem miteinbezogen.

Vor dem Grundsatz der Kohärenz der Rechtsordnung stellt sich so die Frage, wie auch der Schiffsverkehr in das Klimaschutzkonzept der Union miteinbezogen werden kann. Die vorliegende Untersuchung knüpft dabei an das auf Unionsebene diskutierte abgabenrechtliche Modell an, welches eine Abgabe als verhaltenssteuerndes Instrument vorsieht. Durch die damit einhergehende Verteuerung der Transportleistung soll ein Anreiz zu emissionsärmerem Verhalten gesetzt werden. Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist somit die Frage, wie durch einen Unionsrechtsakt Emissionen von Schiffen mit einer Abgabe derart belastet werden können, dass ein wirtschaftlicher Anreiz zur Reduzierung von Emissionen gesetzt wird.

Zunächst soll der beschriebene Untersuchungsgegenstand konkretisiert werden. Hierzu wird in einem ersten Schritt in Form von Begriffsbestimmungen auf den Untersuchungstitel inhaltlich eingegangen. Sodann erfolgt eine kursorische Zusammenfassung des bisherigen wissenschaftlichen Befunds, damit in einem letzten Schritt die rechtliche Problemstellung konturiert und damit auch der genaue Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit und festgelegt werden können.

## **I. Begriffsbestimmungen**

Der Titel der vorliegenden Untersuchung gebietet eine kurze Klärung der Begriffe „*unionsrechtlich induzierter Rechtssetzung*“, der „*Emissionsreduzierungsabgabe*“ und der „*Hochseeschifffahrt*“ sowie eine Konturierung des Begriffs des „*Abgabenrechts*“.

---

<sup>15</sup> So Europäische Kommission, Weißbuch KOM(2011) 144 vom 28.3.2011; sowie Europäische Kommission, EU policy and ship emissions Amendment of Directive 1999/32/EC (relating to a reduction of the sulphur content of certain liquid fuels), 2011.

<sup>16</sup> IMO, 2<sup>nd</sup> GHG study, S. 6.