

# **Umweltabgaben in Italien und Deutschland im Rechtsvergleich**

Inaugural-Dissertation  
zur Erlangung des akademischen Grades  
eines Doktors der Rechte  
durch den Fachbereich Rechtswissenschaft  
der Justus-Liebig-Universität zu Gießen

vorgelegt von  
Hans-Joachim Fritz

Gießen 2004

Mit Genehmigung des Fachbereichs Rechtswissenschaft der Justus-Liebig-  
Universität zu Gießen

---

Dekanin: Prof. Dr. Gabriele Wolfslast  
1. Berichterstatter: Prof. Dr. Friedrich von Zezschwitz  
2. Berichterstatter: PD Dr. Arndt Schmehl

Tag der mündlichen Prüfung: 10.12.2004

## Inhaltsverzeichnis

### **Erstes Kapitel:**

#### **Grundlagen der Umweltabgaben**

1.	Ursprung der Umweltabgaben	1
1.1	Das Ausgangsproblem	1
1.2	Der Ansatz von Pigou	1
1.3	Der Standard-Preis-Ansatz	2
2.	Umweltabgabekategorien	3
3.	Prinzipien der Umweltabgaben	4
3.1	Verursacherprinzip - „chi inquina paga“	4
3.2	Gemeinlastprinzip	5
4.	Entwicklung der Umweltpolitik in Italien	5
5.	Das Verhältnis des Umweltabgabenrechts zum Umweltordnungsrecht in Italien	6

### **Zweites Kapitel:**

#### **Abgabeformen in Italien und ihr Wert als Umweltabgaben**

1.	Einführung	8
2.	L'imposta (die Steuer)	8
2.1	Definition der Steuer	8
2.2	Die Steuer als Lenkungsinstrument	9

2.3	Das Leistungsfähigkeitsprinzip (Art. 53 Abs. 1 Verf.)	10
2.3.1	Einführung	10
2.3.2	Definition	10
2.3.3	Funktionen des Leistungsfähigkeitsprinzips	10
2.3.3.1	Solidaritätsfunktion	11
2.3.3.2	Garantiefunktion	11
2.3.4	Anwendungsbereich des Leistungsfähigkeitsprinzips	12
2.3.4.1	Auf die gesamten Staatseinnahmen	12
2.3.4.2	Auf die Steuern	13
2.3.5	Voraussetzungen der steuerlichen Leistungsfähigkeit	13
2.3.5.1	Definition der Leistungsfähigkeit	13
2.3.5.2	Unterscheidung von steuerlicher und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit	14
2.3.5.3	Ermittlung der steuerlichen Leistungsfähigkeit	15
2.3.6	Leistungsfähigkeitsprinzip und Umweltsteuern	15
2.4	Die Progressivität (Art. 53 Abs. 2 Verf.)	17
2.5	Der Gesetzesvorbehalt (Art. 23 Verf.)	18
2.6	Die Steuer als Umweltabgabe	19
2.6.1	Die Einführung neuer Umweltsteuern	19
2.6.2	Ökologische Umwidmung von Steuern	20
3.	La tassa (die Gebühr)	21
3.1	Die Struktur der Gebühr	21
3.2	Die Gebühr als Umweltabgabe	24
4.	Il contributo (der Beitrag)	25
4.1	Die Struktur des Beitrags	25
4.2	Der Beitrag als Umweltabgabe	25
5.	Il tributo speciale (die Sonderabgabe)	26
5.1	Die Struktur der Sonderabgabe	26
5.2	Die Sonderabgabe als Umweltabgabe	27

## **Drittes Kapitel:**

### **Die Möglichkeit der Einführung von Umweltabgaben**

1.	Einführung	29
2.	Möglichkeit der Einführung von Umweltsteuern	29
2.1	Steuergesetzgebungskompetenzen	29
2.1.1	Steuergesetzgebungskompetenzen der Regionen	29
2.1.1.1	Einführung	29
2.1.1.2	Steuergesetzgebungskompetenz der Regionen mit Sonderstatut	30
2.1.1.2.1	Die allgemeine Steuergesetzgebungskompetenz	30
2.1.1.2.2	Die Möglichkeit der Einführung von Umweltsteuern	32
2.1.1.3	Steuergesetzgebungskompetenz der Regionen mit Normalstatut	33
2.1.1.3.1	Die allgemeine Steuergesetzgebungskompetenz	33
2.1.1.3.2	Die Möglichkeit der Einführung von Umweltsteuern	34
2.1.2	Steuergesetzgebungskompetenz der Provinzen und Gemeinden	35
2.1.3	Steuergesetzgebungskompetenz und Steuerfindungsrecht des Staates	35
2.1.4	Verhältnis Steuergesetzgebungskompetenz und Sachgesetzgebungs- kompetenz	37
2.2	Die verschiedenen Möglichkeiten Umweltsteuern einzuführen	39
2.2.1	Der Gesetzesbegriff	39
2.2.2	Die Gesetzesverordnung (decreto legislativo)	39
2.2.3	Die Verordnung mit Gesetzeskraft (decreto-legge)	40
2.2.4	Der aufhebende Volksentscheid (referendum abrogativo)	41
2.2.5	Folgen für die Einführung von Umweltsteuern	41
2.3	Die Steuerertragshoheit	43
2.3.1	Die Steuerertragshoheit im Allgemeinen	43
2.3.2	Die Steuerertragshoheit aus Umweltsteuern	44
3.	Die Möglichkeit der Einführung von Umweltabgaben in der Form von Gebühren und Beiträgen	44

## **Viertes Kapitel:**

### **Die aktuellen Umweltabgaben in Italien**

1.	Einführung	46
2.	Tarif für die Sammlung von Stadtabfällen	46
2.1	Einführung	46
2.2	Struktur des Tarifs	47
2.2.1	Einführung	47
2.2.2	Grundgebühr	47
2.2.3	Variable Gebühr	48
2.2.4	Verstößt die variable Gebühr gegen das Prinzip des Gesetzesvorbehalts?	49
2.3	Bewertung des Tarifs als Umweltabgabe	50
3.	Abgabe für die Ausübung des Schutzes und der Pflege der Umwelt	51
3.1	Einführung	51
3.2	Struktur der Abgabe	52
3.3	Einordnung der Abgabe in das Abgabensystem	52
3.4	Bewertung der Abgabe als Umweltabgabe	53
4.	Sonderabgabe für die Mülllagerung auf Deponien	54
4.1	Einführung	54
4.2	Qualifizierung der Abgabe als Sonderabgabe	54
4.3	Struktur der Sonderabgabe	56
4.4	Bewertung der Sonderabgabe als Umweltabgabe	57
5.	Beitrag für die Wiederaufbereitung von Polyäthylen	59
5.1	Einführung	59
5.2	Struktur des Beitrags	61
5.3	Bewertung des Beitrags als Umweltabgabe	62
6.	Die Zwangskartelle	63
6.1	Einführung	63

6.2	Die Zwangskartelle im Jahre 1988	64
6.3	Das Zwangskartell CONAI	64
6.3.1	Einführung	64
6.3.2	Rechtsstatus des CONAI	65
6.3.3	Aufbau des CONAI	66
6.3.4	Bewertung der Zwangskartelle als Instrumente des Umweltschutzes	67
7.	Die Mineralölsteuer	70
7.1	Einführung	70
7.2	Struktur der Steuer	70
7.3	Bewertung der Steuer als Umweltsteuer	73
8.	Die Stromsteuer	75
8.1	Einführung	75
8.2	Struktur der Steuer	76
8.3	Bewertung der Steuer als Umweltabgabe	77
9.	Kraftfahrzeuggebühr	79
9.1	Einführung	79
9.2	Die Qualifikation der Abgabe als Gebühr	80
9.3	Struktur der Gebühr	80
9.4	Bewertung der Gebühr als Umweltabgabe	82
10.	Die Gebühr („Canone“) für den Verbrauch von öffentlichem Wasser	83
10.1	Einführung	83
10.2	Die Qualifikation der Abgabe als Gebühr bzw. Canone	84
10.3	Wasser als Staatsgut	84
10.4	Was ist die Gegenleistung?	85
10.5	Übertragbarkeit auf andere Umweltmedien	85
10.6	Struktur der Gebühr	86
10.7	Bewertung der Gebühr als Umweltabgabe	87

## **Fünftes Kapitel:**

### **Die aktuellen Umweltabgaben in Deutschland**

1.	Einführung	89
2.	Abfallabgaben	89
2.1	Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz	89
2.1.1	Einführung	89
2.1.2	Struktur des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes	89
2.2	Landesrechtliche Abfallabgaben	90
2.3	Die kommunale Verpackungsteuer	91
2.4	Folgerungen aus den Urteilen für Umweltsteuern	92
3.	Das Zwangspfand für Einwegverpackungen	96
3.1	Einführung	96
3.2	Struktur der VerpackV in Bezug auf das Zwangspfand von Einwegverpackungen	97
3.3	Einführung des Zwangspfands auf Einwegverpackungen	98
3.4	Stellungnahme	100
3.4.1	Gesetzliche Ermächtigungsgrundlage	100
3.4.2	Verfassungskonformität des Zwangspfands	100
3.4.2.1	Zwangspfand und Art. 12 Abs. 1 GG	101
3.4.2.1.1	Schutzbereich und Eingriff	101
3.4.2.1.2	Legitimer Zweck	101
3.4.2.1.3	Geeignetheit	101
3.4.2.1.4	Erforderlichkeit	104
3.4.2.1.5	Angemessenheit	106
3.4.2.1.6	Ergebnis	107
3.4.2.2	Zwangspfand und Art. 3 Abs. 1 GG	108
3.4.3	Zwangspfand und Europarecht	109
3.4.4	Ergebnis	110

4.	Die Abwasserabgabe	111
4.1	Einführung	111
4.2	Struktur der Abgabe	111
4.3	Bewertung der Abgabe als Umweltabgabe	114
5.	Die Ökologische Steuerreform	119
5.1	Einführung	119
5.2	Mineralölsteuer	120
5.2.1	Einführung	120
5.2.2	Struktur der Steuer	121
5.2.3	Bewertung der Steuer als Umweltsteuer	125
5.3	Stromsteuer	129
5.3.1	Einführung	129
5.3.2	Struktur der Steuer	130
5.3.3	Bewertung der Steuer als Umweltsteuer	132
6.	Kraftfahrzeugsteuer	139
6.1	Einführung	139
6.2	Struktur der Steuer	139
6.3	Bewertung der Steuer als Umweltsteuer	143
7.	Wasserentnahmeentgelte	147
7.1	Einführung	147
7.2	Der „Wasserpfennig“-Beschluss des BVerfG	147
7.2.1	Einführung	147
7.2.2	Die rechtliche Problematik der Wasserentnahmeentgelte	149
7.2.3	Die Entscheidung des BVerfG	150
7.2.4	Stellungnahme hinsichtlich des Abgabentyps	151
7.2.4.1	Einführung	151
7.2.4.2	Steuer	151
7.2.4.3	Sonderabgabe	152
7.2.4.4	Beitrag	152
7.2.4.5	Benutzungsgebühr	153

7.2.4.6	Verleihungsgebühr oder Ressourcennutzungsgebühr?	154
7.2.5	Übertragbarkeit auf andere Umweltmedien	156
7.3	Struktur der Hessischen Grundwasserabgabe (HGruWAG) und des Entgelts für die Wasserentnahme in Baden-Württemberg (WG BaWü)	157
7.4	Bewertung der Abgaben als Umweltabgaben	158
8.	Naturschutzrechtliche Ausgleichsabgabe nach dem HENatG	162
8.1	Einführung	162
8.2	Struktur der Abgabe	162
8.3	Bewertung der Abgabe als Umweltabgabe	165
9.	Walderhaltungsabgabe nach dem HFG	167
9.1	Einführung	167
9.2	Struktur der Abgabe	167
9.3	Bewertung der Abgabe als Umweltabgabe	168

## **Sechstes Kapitel:**

### **Gegenüberstellung des deutschen und des italienischen Umweltabgabenrechts**

1.	Zulässigkeit von Umweltabgaben in Italien und in Deutschland	170
1.1	Einführung	170
1.2	Die Steuer als Umweltabgabe	170
1.2.1	Verfassungsmäßigkeit von Umweltsteuern	170
1.2.2	Gesetzgebungskompetenz und Steuerfindungsrecht für Umweltsteuern	174
1.2.3	Verhältnis Steuergesetzgebungskompetenz und Sachgesetzgebungskompetenz	177
1.3	Gebühren und Beiträge als Umweltabgaben	179
1.4	Sonderabgaben als Umweltabgaben	182
2.	Ist der Einsatz von Umweltabgaben sinnvoll?	187

3.	Vergleich der Umweltabgaben	190
3.1	Abfallabgaben	190
3.2	Beitrag für die Wiederaufbereitung von Polyäthylen, Zwangskartelle und Zwangspfand für Einwegverpackungen	193
3.3	Abwasserabgaben	197
3.4	Mineralölsteuern	198
3.5	Stromsteuern	201
3.6	Kraftfahrzeugabgaben	204
3.7	Wasserentnahmeentgelte	207
3.8	Naturschutzrechtliche Ausgleichsabgaben	212
3.9	Walderhaltungsabgaben	213
4.	Fazit	214

## Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
AbfG	Abfallgesetz
Abs.	Absatz
AbwAG	Abwasser-Abgabengesetz
a.F.	alte Fassung
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv für öffentliches Recht
Art.	Artikel
BB	Betriebsberater
Bnd.	Band
BFH	Bundesfinanzhof
BGBI.I	Bundesgesetzblatt Teil I
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
Bl.	Blatt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BR-Drucks.	Drucksache des Deutschen Bundesrates
BT-Drucks.	Drucksache des Deutschen Bundestages
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts
DB	Der Betrieb
d.h.	das heißt
Dir.prat.trib.	Diritto e pratica tributaria
Diss.	Dissertation
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DStJG	Deutsche Steuerjuristische Gesellschaft
DStR	Deutsches Steuerrecht

DStZ	Deutsche Steuerzeitung
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
Fin.locale	La finanzia locale
FN.	Fußnote
ForstG	Forstgesetz
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
Giust. civ.	Giustizia civile
hrsg.	herausgegeben
ital.	italienisch
JA	Juristische Arbeitsblätter
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KraftStG	Kraftfahrzeugsteuergesetz
KraftStÄndG	Kraftfahrzeugsteueränderungsgesetz
KrW-AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
KStZ	Kommunale Steuer-Zeitschrift
MinöStG	Mineralölsteuergesetz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
Riv.crit.dir.priv.	Rivista critica del diritto privato
Riv.dir.fin.sc.fin.	Rivista di diritto finanziario e scienza finanzia
Riv.dir.trib.	Rivista di diritto tributario
sog.	sogenannt
StuW	Steuer und Wirtschaft
StVj	Steuerliche Vierteljahresschrift
Temi trib.	Temi tributaria
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
UTR	Schriftreihe des Instituts für Umwelt- und Technikrechts der Universität Trier

WG	Wassergesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
ZKF	Zeitschrift für Kommunalfinzen
ZPR	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZGB	Zivilgesetzbuch

## Literaturverzeichnis

- Albertini**, Claudio/Fergola, Paolo/Martinelli, Stefano: La tassazione ambientale, Mailand 1994.
- Arndt**, Hans-Wolfgang/Fischer, Kristian: Das Zwangspfand für Getränkeverpackungen - Vereinbarkeit mit Grundgesetz und Europäischem Gemeinschaftsrecht, BB 2001, S. 1909 ff.
- Amorosino**, Sandro: I consorzi ed i produttori, Riv. giur. ambiente 1997, S. 485 ff.
- Bach**, Stefan: Wirtschaftliche Auswirkungen und rechtlich-institutionelle Aspekte einer ökologischen Steuerreform, StuW 1995, S. 264 ff.
- Balmes**, Frank Rainer: Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Systematisierung von Umweltsteuern, (Juristische Dissertation Köln 1997).
- Bastein**, Dörte: Das Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform, ZfZ 1999, S. 218 ff.
- Bastein**, Dörte: Fortführung der ökologischen Steuerreform, ZfZ 2000, S. 78 ff.
- Battini**, Stefano/Franchini, Claudio/Cassese, Sabino: Manuale di diritto pubblico, Mailand 2001.
- Baum**, Hans-Georg/Cantner, Jochen/Michaelis, Peter: Pfandpflicht für Einwegverpackungen?, Berlin 2000.
- Beckmann**, Martin: Rechtsprobleme der Rücknahme- und Rückgabepflicht, DVBl. 1995, S. 313 ff.

- Berliri**, Antonio: Corso istituzionale di diritto tributario, Mailand 2000.
- Birk**, Dieter: Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab der Steuernormen, Köln 1983.
- Birk**, Dieter: Steuerrecht, 6. Auf., Heidelberg 2003.
- Böhm**, Monika: Die Vierte Novelle zum Abwasserabgabengesetz, NVwZ 1995, S. 557 ff.
- Bongartz**, Matthias: Die Änderungen des Mineralölsteuerrechts durch die ökologische Steuerreform, ZfZ 1999, S. 182 ff.
- Bongartz**, Matthias/Schröer-Schallenberg, Sabine: Die Stromsteuer - Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht und nationales Verfassungsrecht?, DStR 1999, S. 962 ff.
- Bothe**, Michael: Zulässigkeit landesrechtlicher Abfallabgaben, NJW 1998, S. 2333.
- Breuer**, Rüdiger: Die Kostenlast bei Wasserschutzgebietsfestsetzungen, NuR, S. 337 ff.
- Caputi**, Massimo: Tassazione sulla emissione di anidride carbonica e misure compensative, il fisco 1999, S. 1170 ff.
- Crisafulli**, Vezio: Lezioni di diritto costituzionale, Padova 1990.
- D'Alfonso**, Gianluigi: Il punto sulla carbon tax, il fisco 2001, S. 13281 ff.
- De Luca**, Gianni: Compendio di diritto tributario, Neapel 2003.
- De Marchi**, Angelo: Ecologia funzionale, Mailand 1992.

- De Mita**, Enrico: Il principio di capacità contributiva, in: Interesse fiscale e tutela del contribuente, hrsg. von Enrico De Mita, Mailand 1991.
- Dickertmann**, Dietrich: Erscheinungsformen und Wirkungen von Umweltabgaben aus ökonomischer Sicht, in: Umweltschutz im Abgaben- und Steuerrecht, hrsg. von Paul Kirchhof, Köln 1993, S. 33 (DStJG 15, 1993).
- Di Fabio**, Udo: Die Verfassungskontrolle indirekter Umweltpolitik am Beispiel der Verpackungsverordnung, NVwZ 1995, S. 1 ff.
- Drozda**, Frank/Storm, Bertine: Die Stromsteuer - nur eine neue Verbrauchsteuer?, NJW 1999, S. 2333 ff.
- Endres**, Alfred: Die Pigou - Steuer, WiSt 1986, S. 407.
- Falcon**, Giandomenico: Lineamenti di diritto pubblico, 5. Auflage Mailand 1999.
- Falsitta**, Gaspare: Manuale di diritto tributario, parte generale, Mailand 1999.
- Falsitta**, Gaspare: Canone TV, utenti nell'ombra e giudici nella nebbia, Riv. dir. trib. 1995, S. 813.
- Fantozzi**, Augusto: Diritto tributario, 2. Auflage, Turin 2001.
- Fantozzi**, Augusto: La tassa speciale per i veicoli alimentati a GPL o gas metano, Rassegna tributaria 1985, S. 765 ff.
- Fedele**, Andrea: La riserva di legge, in: Trattato di diritto tributario, hrsg. von Andrea Amatucci in Zusammenarbeit mit Eusebio Gonzalez Garcia und Walter Schick, Bd. 1, 2. Teil, Kapitel 5, Padova 1994.
- Fedele**, Andrea: La tassa, Siena 1974.

- Fergola, Paolo:** Il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi-prime considerazioni, *il fisco 2000*, S. 445 ff.
- Fergola, Paolo:** La carbon tax, *ambiente 2002*, S. 331 ff.
- Fichera, Franco:** I tributi speciali e le tasse, in: *Trattato di diritto tributario*, hrsg. von Andrea Amatucci in Zusammenarbeit mit Eusebio Gonzalez Garcia und Walter Schick, Bd. 4, 3. Teil, Kapitel 47, Padova 1994.
- Fiorenza, Andrea:** *Imposte di fabbricazione*, 4. Auflage Turin 1990.
- Fischer, Kristian:** *Strategien im Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht*, Heidelberg 2000.
- Flanderka, Fritz:** *Struktur und Ausgestaltung des Dualen Systems in der Bundesrepublik Deutschland*, BB 1996, S. 649 ff.
- Flockermann, Paul G.:** *Stellenwert des Umweltschutzes im Rahmen der Steuerpolitik*, in: *Umweltschutz im Abgaben- und Steuerrecht*, Paul Kirchhof (Hrsg.), S. 67, DStJG 1993, Band 15, Köln.
- Forte, Francesco:** *Principi di economia finanziaria*, in: *Trattato di economia pubblica*, Bd. 2, hrsg. von Francesco Forte, Mailand 1993, S. 621.
- Forte, Francesco:** *Teoria dei tributi speciali*, Riv.dir.fin. 1953, S. 330 ff..
- Franke, Holger:** *Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung*, DVP 2000, S. 95 ff.
- Friauf, Heinrich:** *Die Zukunft der Umweltabgaben - Eine Podiumsdiskussion*, StuW 1994, S. 62 ff.
- Friedrich, Klaus:** *Die „Ökologische Steuerreform“*, DB 1999, S. 661 ff.

- Friedrich**, Klaus: Die Fortführung der „Ökologischen Steuerreform“, DB 2000, S. 110 ff.
- Gaffuri**, Gianfranco: Lezioni di diritto tributario, parte generale, Padova 1989.
- Gallo**, Francesco/Marchetti, Fabio: I presupposti della tassazione ambientale, Rassegna tributaria 1999, S. 123 ff.
- Gawel**, Erik: Umweltabgaben zwischen Steuer- und Gebührenlösung, Bd. 9, Baden-Baden 1999.
- Gawel**, Erik: Novellierung des Abwasser-Abgabengesetzes, ZUR 1993, S. 159 ff.
- Gawel**, Erik: Steuerinterventionismus und Fiskalzweck der Besteuerung, StuW 2001, S. 26 ff.
- Gawel**, Erik: Umweltlenkungssteuern und Leistungsfähigkeitsprinzip, StuW 1999, S. 374 ff.
- Gerelli**, Mario/Tremonti, Giulio: Tassazione consumo ambiente, Mailand 2001.
- Giampietro**, Luca: Sacchetti di plastica: addio?, corriere giur. 1987, S. 1089 ff.
- Giampietro**, Luca: L'inquinamento della normativa sullo smaltimento dei rifiuti fra utopia legislativa e realtà normativa, Rev.trim.dir.pen.econ. 1989, S. 695 ff.
- Giannini**, Achille Donato: Il rapporto giuridico d'imposta, Mailand 1937.
- Giannini**, Achille Donato: I concetti fondamentali del diritto tributario, Turin 1956.
- Giannini**, Achille Donato: Istituzioni di diritto tributario, Mailand 1965.

- Greco, Franco:** Nascita, evoluzione ed attuale valore del principio „chi inquina paga“, in: Atti del Convegno Nazionale di Gubbio del 5-6-7-ottobre 1990, Rom 1992.
- Greco, Franco:** Elementi di diritto tributario, Rom 2002.
- Häder, Michael:** Gesetz zum Einstieg in die Ökologische Steuerreform, StuB 1999, S. 585 ff.
- Häder, Michael:** Entwurf eines Gesetzes zur Fortführung der Ökologischen Steuerreform, StuB 1999, S. 992 ff.
- Häder, Michael:** Gesetz zur Fortführung der Ökologischen Steuerreform, StuB 2000 S. 128 ff.
- Heimlich, Jörn:** Die Anerkennung der Verleihungsgebühr durch den „Wasserpfennig-Beschluss“ des Bundesverfassungsgerichts, DÖV 1997, S. 996 ff.
- Heintzen, Markus:** in: v.Münch, Ingo/Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Art. 105 GG, Bd. 3, 5. Auflage, München 2003.
- Hendler, Reinhard/Heimlich, Jörn:** Lenkung durch Abgaben, ZRP 2000, S. 325 ff.
- Hendler, Reinhard:** Zur Entwicklung des Umweltabgabenrechts, NuR 2000, S. 661 ff.
- Heun, Werner:** Die Sonderabgabe als verfassungsrechtlicher Abgabentypus, DVBl. 1990, S. 666 ff.
- Hey, Johanna:** Fortführung der Ökologischen Steuerreform - Übergang zur Routine?, NJW 2000, S. 64 ff.

- Hey, Johanna:** Rechtliche Zulässigkeit von Umweltabgaben unter dem Vorbehalt ihrer ökologischen und ökonomischen Wirksamkeit, *StuW* 1998, S. 32 ff.
- Hey, Johanna:** Lässt sich das Dosenpfand noch stoppen?, *DVBbl.* 2002, S. 446 ff.
- Hidien, Jürgen:** Neue Steuern braucht das Land?, *BB* 1999, S. 341 ff.
- Hilpold, Peter/Steinmaier, Walter/Zandanel, Paul:** Grundriß des italienischen Steuerrechts, 2. Aufl., Bozen und München 1997.
- Jachmann, Monika:** Neue Wege bei der Steuerrechtfertigung von Öko-Steuern?, *StuW* 2000, S. 239 ff.
- Jachmann, Monika:** Steuerrechtfertigung aus der Gemeinwohlverantwortung, *DStZ* 2001, S. 225 ff.
- Jachmann, Monika:** Sonderabgaben als staatliche Einnahmequelle im Steuerstaat, *StuW* 1997, S. 299 ff.
- Jarass, Hans-Dieter:** Verfassungsrechtliche Grenzen für die Erhebung nicht-steuerlicher Abgaben, *DÖV* 1989, S. 1013 ff.
- Jatzke, Harald:** Umweltbezogene Abgaben in der Europäischen Union und die Kommissionsvorschläge zur Besteuerung von Energieerzeugnissen, *IStR* 1999, S. 137 ff.
- Jatzke, Harald:** Die Stromsteuer, *DStZ* 1999, S. 520 ff.
- Jatzke, Harald:** Das System des deutschen Verbrauchsteuerrechts, München 1997.
- Jobs, Thorsten:** Zur Gesetzgebungskompetenz für Umweltsteuern, *DÖV* 1998, S. 1039 ff.

**Jovinelli**, Francesco: La tassa smaltimento rifiuti e altre forme impositive, Fin. loc. 1995, S. 91 ff.

**Kaeser**, Christian/Weinsheimer, Michael: Europarechtswidrige Benachteiligung ausländischer Stromanbieter durch das Stromsteuergesetz, DB 1999, S. 2383 ff.

**Kapp**, William K.: Economia e ambiente, Ancona 1999.

**Karstens**, Jan: Die Rechtsprechung zum Wasserrecht, ZUR 2000, S. 226 ff.

**Kettnaker**, Karl: Das Mineralölsteuerecht, Heidelberg 1980.

**Kindler**, Peter: Einführung in das italienische Recht, München 1993.

**Kirchhof**, Ferdinand: Der Baden-Württembergische Wasserpfennig, NVwZ 1987, S. 1031 ff.

**Kirchhof**, Ferdinand: Die Verleihungsgebühr als dritter Abgabentyp, DVBl. 1987, S. 554 ff.

**Kirchhof**, Paul: in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (HdbStR), Bd. IV, Heidelberg 1990.

**Kirchhof**, Paul: Verfassungsrechtliche Grenzen von Umweltabgaben, in: Umweltschutz im Abgaben- und Steuerrecht, Paul Kirchhof (Hrsg.), DStJG 1993, Band 15, S. 3 ff., Köln.

**Koch**, Hans-Joachim/Reese, Moritz: Fehlt dem Dosenpfand die Ermächtigunggrundlage?, NVwZ 2002, S. 1420 ff.

**Köck**, Wolfgang: Der „Wasserpfennig“ und das Abgabenrecht, UPR 1991, S. 7 ff.

- Konrad**, Karlheinz: Umweltabgaben und abfallrechtliches Kooperationsprinzip,  
DÖV 1999, S. 12 ff.
- Konrad**, Karlheinz: Verfassungsfragen kommunaler Verpackungssteuersatzungen,  
BB 1995, S. 1101 ff.
- Kruhl**, Alfred: Gesetz zur Fortführung der ökologischen Steuerreform verabschiedet,  
BB 2000, S. 25.
- Kruse**, Wilhelm: Öko-Steuern und Öko-Abgaben, BB 1998, S. 2285 ff.
- Kuschnerus**, Ulrich: Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, NVwZ 1996,  
S. 235 ff.
- Lang**, Joachim: Verwirklichung von Umweltschutzzwecken im Steuerrecht,  
in: Umweltschutz im Abgaben- und Steuerrecht, Paul Kirchhof  
(Hrsg.), DStJG 1993, Band 15, S. 125, Köln.
- Lege**, Joachim: Kooperationsprinzip contra Müllvermeidung, Jura 1999, S. 125 ff.
- Lorenzo**, Gianfranco: Tributi e la capacità contributiva, Mailand 1992.
- Louis**, Hans Walter: Das Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und  
der Landschaftspflege (BNatSchGNeuregG), NuR 2002, S. 385 ff.
- Lupi**, Raffaello: Diritto tributario, parte generale, Mailand 1998.
- Maffezzoni**, Federico: Profili di una teoria giuridica generale dell'imposta,  
Mailand 1969.
- Maffezzoni**, Federico: Capacità contributiva, in: Nuovissimo Digesto Italiano,  
Bd. 1, Mailand 1980.

- Manzoni**, Ignazio: Il principio della capacità contributiva nell'ordinamento costituzionale italiano, Turin 1965.
- Marticke**, Hans-Ulrich: Zur Methodik einer naturschutzrechtlichen Ausgleichs-  
abgabe, NuR 1996, S. 387 ff.
- Martines**, Temistocle: Diritto costituzionale, Mailand 2003.
- Medugno**, Massimo: Imballaggio .... che passione!, ambiente 1997, S. 373 ff.
- Medugno**, Massimo: Il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi,  
ambiente 1997, S. 35 ff.
- Medugno**, Massimo: La gestione degli imballaggi, ambiente 1997, S. 252 ff.
- Medugno**, Massimo: I risultati del CONAI dopo cinque anni di esperienza,  
ambiente 2003, S. 136 ff.
- Menti**, Fabio: Ambiente e impostazione tributaria, Padova 1999.
- Meßerschmidt**, Klaus: Umweltabgaben als Rechtsproblem, Berlin 1986.
- Meyer**, Susanne: Die Gebühr als finanzverfassungsrechtliches Instrument zur  
Erhebung von Umweltabgaben, NVwZ 2000, S. 1000.
- Meyer**, Susanne: Ressourcennutzungsgebühren als Entgelterhebung für Freiheits-  
gebrauch, in: Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, Sacksofsky, Ute/  
Wieland, Joachim (Hrsg.), Baden-Baden 2000.
- Michaelis**, Peter: Instrumente zur Förderung des Mehrweganteils im Getränke-  
sektor, ZUR 2002, S. 265 ff.

- Micheli**, Gian Antonio: Profili critici in tema di potestà d'imposizione,  
Mailand 1982.
- Micheli**, Gian Antonio: Corso di diritto tributario, 10. Auflage, Turin 1999.
- Miscali**, Francesco: Tributi speciali, Enc. giur., Rom 1994.
- Mortati**, Costantino: Istituzione di diritto pubblico, Padova 1968.
- Moschetti**, Francesco: La capacità contributiva - profli generali, in: Trattato di  
Diritto tributario, hrsg. von Andrea Amatucci in Zusammenarbeit  
mit Eusebio Gonzalez Garcia und Walter Schick, Bd. 1, 2. Teil,  
Kapitel sieben, Padova 1994.
- Moschetti**, Francesco: Il principio della capacità contributiva, Padova 1973.
- Moschetti**, Francesco: profili generali, in: La capacità contributiva, hrsg.  
Moschetti/Lorenzon/Schiavolin/Tosi, Padova 1993.
- Muratori**, Alberto: Luci ed ombre del nuovo sistema tariffario, ambiente  
1997, S. 229 ff.
- Murswiek**, Dietrich: Die Ressourcennutzungsgebühr, NuR 1994, S. 170 ff.
- Murswiek**, Dietrich: Ein Schritt in Richtung auf ökologisches Recht, NVwZ 1996,  
S. 417 ff.
- Mutius v.**, Albert/Lünenbürger, Simone: Verfassungsrechtliche Aspekte einer um-  
fassenden ökologischen Ressourcenwirtschaft, NVwZ 1996,  
S. 1061 ff.

**Mutius v.**, Albert/Lünenbürger, Simone: Öffentliche Abgaben für Wasserentnahme kraft Landesrecht, DVBl. 1995, S. 1205 ff.

**Osculati**, Pietro: La tassazione ambientale, Padova 1979.

**Osterloh**, Lerke: „Öko-Steuern“ und verfassungsrechtlicher Steuerbegriff, NVwZ 1991, S. 823 ff.

**Pasqualini Salsa**, Claudia: Dritto ambientale, principi, norme, giurisprudenza, Rimini 2003.

**Perrone Capano**, Raffaele: L'imposizione e l'ambiente, in: Trattato di diritto tributario, hrsg. von Andrea Amatucci in Zusammenarbeit mit Eusebio Gonzalez Garcia und Walter Schick, Bd. 1, 2. Teil, Kapitel 11, Padova 1994.

**Peters**, Wulf: Von der Abwasserabgabe zu Kanalbaubeiträgen - Wie das Verursacherprinzip auf dem Weg zu privaten Haushalten verloren geht, ZKF 1997, S. 52 ff.

**Petroni**, Fabio: Da tassa a tariffa nell'evoluzione prevista dal D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, il fisco 1997, S. 2699 ff.

**Piana**, Claudio: Profili finanziaria nella c.d. tassazione ambientale, (Juristische Dissertation Bologna 1997).

**Picciaredda**, Franco/Selicato, Pietro: I tributi e l'ambiente, Mailand 1996.

**Pietzcker**, Jost: Abgrenzungsprobleme zwischen Benutzungsgebühr, Verleihungsgebühr, Sonderabgabe und Steuer, DVBl. 1987, S. 774 ff.

- Pigou**, Arthur Cecil: The Economic of Welfare, 1. Auflage London 1920,  
unveränderter Nachdruck der 4. Auflage von 1932, London 1964.
- Pitruzzella**, Luca: La legge di conversione del decreto-legge, Padova 1990.
- Raber**, Hans Georg: Wassernutzungsentgelte und das Grundgesetz, NVwZ 1997,  
S. 219 ff.
- Raponi**, Fabio/Martnelli, Paolo: Fiscalità e ambiente: un nuovo approccio  
comutario, Riv. guardia finanza 1995, S. 1533 ff.
- Reese**, Moritz: Das Kooperationsprinzip im Abfallrecht, ZUR 2001, S. 14 ff.
- Rovatti**, Lino: La Tassa smaltimento rifiuti diventa tariffa, corriere tributario 1997,  
S. 797 ff.
- Russo**, Pasquale: Manuale di diritto tributario, Mailand 1999.
- Sacksofsky**, Ute: Verfolgung öffentlicher Zwecke durch Instrumente des Abgaben-  
rechts, NJW 2000, S. 2619 ff.
- Sacksofsky**, Ute: Umweltschutz durch nichtsteuerliche Abgaben, Tübingen 2000.
- Sanden**, Joachim: Perspektiven der Umweltnutzungsabgaben nach der  
„Wasserpennig- Entscheidung“ des Bundesverfassungsgerichts,  
UPR 1996, S. 181 ff.
- Sander**, Eberhard: Der „Wasserpennig“ - eine Abgabe mit oder ohne staatliche  
Gegenleistung?, DVBl 1990, S. 18 ff.
- Schrader**, Christian: Gebot der Widerspruchsfreiheit, Kooperationsprinzip und  
die Folgen, ZUR 1998, S. 55 ff.

**Selmer**, Peter/Brodersen, Carsten: Die Verfolgung ökonomischer, ökologischer und anderer öffentlicher Zwecke durch Instrumente des Abgabenrechts, DVBl. 2000, S. 1153 ff.

**Selmer**, Peter: Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, Frankfurt 1972.

**Sendler**, Horst: Grundrecht auf Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung? - Eine Reise nach Absurdistan?, NJW 1998, S. 2875 ff.

**Spinelli**, Luana: Profili teorici ed applicativi della tassazione ambientale, (Juristische Dissertation Bologna 1999).

**Sproll**, Hans-Dieter: Zur Verpackungsverordnung 1998, UPR 1999, S. 129 ff.

**Stenger**, Jürgen: Das Steuerrecht als Instrument des Umweltschutzes, (Juristische Dissertation Frankfurt a.M. 1995).

**Stern**, Klaus: Staatsrecht, Bd. II, München 1980.

**Stich**, Rudolf: Rechtsfragen des sog. Ökokontos bzw. der Vorrats-Ausgleichsmaßnahmen von Gemeinden und bauwilligen Privatunternehmen, UPR 2000, S. 321 ff.

**Stich**, Rudolf: Das neue Bundesnaturschutzgesetz, UPR 2002, S. 161 ff.

**Tesauro**, Francesco: Istituzioni di diritto tributario, parte generale, Turin 2002.

**Tipke**, Klaus/Lang, Joachim: Steuerrecht, 17. Aufl., Köln 2002.

**Tipke**, Klaus: Die Steuerrechtsordnung (StRO), Köln 1993.

**Tosi**, Stefano: Principi generali del sistema tributario locale, Rom 1994.

- Trabucchi**, Alberto: Istituzione di diritto civile, 39. Auflage, Padova 1999.
- Treves**, Renato: Su alcune nozioni di diritto finanziario, *Temi trib.* 1998, S. 200.
- Trzaskalik**, Christoph: Der instrumentelle Einsatz von Abgaben, *StuW* 1992, S. 135 ff.
- Vogel**, Klaus/Walter, Hannfried: in: *Kommentar zum Bonner Grundgesetz*, Art. 106 GG, Heidelberg.
- Vogel**, Klaus: Vorteil und Verantwortlichkeit, der doppelgliedrige Gebührenbegriff des Grundgesetzes, in: *Verantwortlichkeit und Freiheit, die Verfassung als wertbestimmte Ordnung*, Festschrift für Willi Geiger zum 80. Geburtstag, Tübingen 1989, S. 518.
- Weber-Grellet**, Heinrich: Lenkungssteuern im Rechtssystem, *NJW* 2001, S. 3657 ff.
- Weidemann**, Clemens: Rechtsstaatliche Anforderungen an Umweltabgaben, *DVBl.* 1999, S. 73 ff.
- Weyreuther**, Felix: Das Abgabenrecht als Mittel des Umweltschutzes, *UPR* 1988, S. 161 ff.
- Wrede**, Jürgen: Die Verpackungsverordnung - Warenverkehrsfreiheit contra Umweltschutz, *EWS* 2001, S. 371 ff.
- Zens**, Dieter: Gesetz zur stärkeren Berücksichtigung der Schadstoffemissionen bei Der Besteuerung von Personenkraftwagen, *DStZ* 1997, S. 707 ff.
- Zens**, Dieter: Gesetz zur Neuordnung des Zerlegungsrechts und zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuerrechts, *DStZ* 1999, S. 93 ff.

**Zens, Dieter:** Gesetz zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes und des Tabaksteuergesetzes, DStZ 2000, S. 410 ff.

# **Erstes Kapitel: Grundlagen der Umweltabgaben**

## **1. Ursprung der Umweltabgaben**

### **1.1 Das Ausgangsproblem**

Ausgangspunkt der Überlegung ist die Knappheit der Umweltgüter. Unverschmutzte Luft, Wasser und Boden stehen nicht in unbegrenztem Maße zur Verfügung und werden durch wachsenden Konsum immer stärker in Anspruch genommen. Die Kosten der Umweltnutzung fließen nicht oder nur unvollkommen in die Preisgestaltung ein. Sie werden vielmehr von der Allgemeinheit getragen, in erster Linie aber den zukünftigen Generationen aufgebürdet<sup>1</sup>.

Umweltabgaben sollen der Internalisierung dieser Kosten dienen, indem sie zu einer Verteuerung der Produkte und damit zu einer umwelt- und marktgerechten Preisbildung führen. Im Wesentlichen existieren zwei unterschiedliche Internalisierungsmodelle, die sog. Pigou-Steuer<sup>2</sup> und das Standard-Preis-Modell von W. Baumol und W. Oates<sup>3</sup>.

### **1.2 Der Ansatz von Pigou**

Arthur Cecil Pigou erkannte als erster, dass der Staat für die Übereinstimmung von volkswirtschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Kosten

---

<sup>1</sup> Das Ausgangsproblem ist sowohl in Deutschland wie auch in Italien dasselbe. Vgl. hierzu z.B. Gerelli/Tremonti, „Tassazione consumo ambiente“, Mailand 2001, S. 1 ff.; Picciaredda/Selicato, „I tributi e l'ambiente“, Mailand 1996, S. 1 ff.; Hey, „Rechtliche Zulässigkeit von Umweltabgaben unter dem Vorbehalt ihrer ökologischen und ökonomischen Wirksamkeit, StuW 1998, S. 32 (33); Balmes, „Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Systematisierung von Umweltsteuern“, Diss. Köln 1997, S. 5 ff.

<sup>2</sup> A.C. Pigou, *The Economic Welfare*, 1. Aufl. 1920; Vgl. auch Endres, „Die Pigou-Steuer“, *WiSt* 1986, S. 407 ff.

<sup>3</sup> *The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment*, *Swedish Journal of Economics*, Vol. 73 (1971), S. 42 ff. (deutsche Übersetzung in *Umwelt und wirtschaftliche Entwicklung*, 1989, S. 169 ff.).

Sorge tragen muss<sup>4</sup>. Da der Markt versagt, müsse der Staat durch eine Abgabenerhebung dieses Defizit ausgleichen. Durch Abgaben soll eine Rückverlagerung der sozialen Kosten auf die Verursacher erfolgen. Somit könnte man Pigou als den Begründer der Umweltabgabe bezeichnen. Sein Ansatz differenziert jedoch nicht nach Tarif und Bemessungsgrundlage, sondern legt lediglich die Höhe der Gesamtsteuerschuld fest, sodass die externen Kosten nicht im Einzelnen bewertet werden können und der einzelne Verursacher nicht bestimmt wird. Da diese sozialen Kosten nach Pigou nur für eine bestimmte Gruppe von Umweltverschmutzern und nicht für den Einzelnen quantifizierbar sind, kann dieses Modell die tatsächlichen Kosten der externen Effekte rechnerisch nur annäherungsweise bestimmen. Dieser Ansatz geht von einem Äquivalenzgedanken aus und entspricht daher der gebührenrechtlichen Kategorie. Problem des Ansatzes von Pigou ist, dass sich gewisse Umweltkosten nicht auf einzelne Verursacher überwälzen lassen<sup>5</sup>.

### **1.3 Der Standard-Preis-Ansatz**

Diese Schwäche der Pigou-Steuer wurde durch den von W. Baumol und W. Oates entwickelten „Standard-Preis-Ansatz“ überwunden<sup>6</sup>. Auf politischem Wege werden bestimmte Umweltstandards und damit Schattenpreise für Umweltgüter und Güter mit Umweltbezug durch ein „trial and error“ Verfahren festgesetzt, um die Umweltnutzung gezielt zu verteuern. Im Gegensatz zum Ansatz von Pigou wird die Umweltabgabe beim Preis-Standard-Ansatz zur Lenkungsabgabe. Der Staat greift also korrigierend zugunsten der Umwelt in das Marktgeschehen ein, indem die fiktiven Kosten der für die Wirtschaftsakteure und Konsumenten kosten-

---

<sup>4</sup> A.C. Pigou, *The Economic Welfare*, 1. Aufl. 1920; Vgl. auch Endres, „Die Pigou-Steuer“, *WiSt* 1986, S. 407 ff.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu Gawel, *Umweltabgaben zwischen Steuer- und Gebührenlösung*, Baden-Baden 1999, S. 13.

<sup>6</sup> *The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment*, *Swedish Journal of Economics*, Vol. 73 (1971), S. 42 ff. (deutsche Übersetzung in *Umwelt und wirtschaftliche Entwicklung*, 1989, S. 169 ff.).

losen Umweltgüter auf die Preise in einem gewünschten Maße aufgeschlagen werden. Eine Umweltabgabe bewirkt also eine Internalisierung dieser externen Kosten<sup>7</sup>.

## 2. Umweltabgabenkategorien

Sowohl in der deutschen als auch in der italienischen Literatur werden die Umweltabgaben grundsätzlich in Produktabgaben und Emissionsabgaben unterteilt<sup>8</sup>. Im Gegensatz zum italienischen Schrifttum, das sich mit dieser Unterteilung begnügt, unterteilt das deutsche Schrifttum so dann die Produktabgaben in Inputabgaben und Outputabgaben<sup>9</sup>. Inputabgaben verteuern die eingesetzten Rohstoffe und zielen damit auf Anpassungsmaßnahmen der Unternehmen ab, während Outputabgaben das fertige Endprodukt verteuern und hauptsächlich das Verhalten der Verbraucher beeinflussen sollen<sup>10</sup>.

Welche Umweltabgabenkategorie sich am Besten als Instrument des Umweltschutzes eignet, wird in der Literatur nicht endgültig beantwortet. Grundsätzlich überwiegt die Ansicht, dass Emissionsabgaben vom ökonomischen Standpunkt Produktabgaben insofern überlegen sind, als sie die Umweltbelastung direkt erfassen<sup>11</sup>. Nicht zuletzt hängt die richtige Auswahl auch von einer Grundsatzfrage ab. Geht man davon aus, dass Umweltgüter nur in begrenztem Maße vorhanden und regenerierungsfähig sind, kann Umweltschutz nur in der Form von Konsumverzicht erfolgen. In diesem Fall muss die Auswahl auf die Produktabgaben fallen<sup>12</sup>. Geht man hingegen davon aus, dass die Umwelt grundsätzlich regenerierungsfähig ist und deshalb unter anderem technische Innovationen geför-

---

<sup>7</sup> Näher dazu u.a. Balmes, a.a.O. S. 5 ff.

<sup>8</sup> Vgl. dazu Stenger, „Das Steuerrecht als Instrument des Umweltschutzes“, Diss. Frankfurt a.M. 1995, S. 132 f.; Gerelli/Tremonti, a.a.O., S. 10 ff.; Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 6 f.

<sup>9</sup> Dickertmann, „Erscheinungsformen und Wirkungen von Umweltabgaben aus ökonomischer Sicht“, DStJG 15, 1993. S. 42.

<sup>10</sup> Dickertmann, a.a.O., S. 42 f.

<sup>11</sup> Dickertmann, a.a.O., S. 43; siehe auch Gerelli/Tremonti, a.a.O., S. 10 ff.

<sup>12</sup> So etwa Hey, a.a.O., StuW 1998, S. 32 (34); im Ergebnis gleich Gerelli/Tremonti, a.a.O., S. 10 (14).

dert werden sollen, so sind die Emissionsabgaben vorzuziehen, da die Produktabgaben eine umweltfreundliche Produktion, z.B. durch eine andere Stoffzusammensetzung, nicht genau erfassen können<sup>13</sup>. Als Ergebnis ist daher festzustellen, dass es keine allgemeingültige Antwort auf die Frage der richtigen Auswahl der Umweltabgabe geben kann, da jeweils nach den Anforderungen des Einzelfalls zu entscheiden ist.

### **3. Prinzipien der Umweltabgaben**

#### **3.1 Verursacherprinzip - „chi inquina, paga“**

Das Prinzip, auf dem der Gedanke der Umweltabgaben aufbaut, wird im italienischen Recht „chi inquina, paga“ („wer verschmutzt, zahlt“) bezeichnet. Dieses Prinzip ist im deutschen Recht als „Verursacherprinzip“ bekannt und geht davon aus, dass jeder, der die Umwelt belastet oder schädigt, für die Kosten dieser Schädigung aufkommen soll. Die Ratio des Verursacherprinzips ist die Verhinderung von Kosten für die Allgemeinheit, die sich aus der Umweltschädigung ergeben.

In Italien wurde das Prinzip „chi inquina, paga“ durch einen Beschluss der Nationalversammlung vom 5.-7. Oktober 1990 zum verfassungsrechtlichen Prinzip erklärt (Costituzionalizzazione), ohne jedoch in der Verfassung oder einem Gesetz ausdrücklich verankert zu werden<sup>14</sup>. Umstritten sind bis heute die Schranken dieses Prinzips. Zum Teil wird die Ansicht vertreten, dass die Art. 41<sup>15</sup> und 42<sup>16</sup> Verf. die Schranken darstellen<sup>17</sup>. Diese Artikel schützen insbesondere die freie Entwicklung der Privatwirtschaft sowie das Privateigentum. Andere Teile der Literatur sind hingegen der Ansicht, dass ein Prinzip, das zu einem verfassungs-

---

<sup>13</sup> Hey, a.a.O., StuW 1998, S. 32 (34); Gerelli/Tremonti, a.a.O., S. 10 (14).

<sup>14</sup> Greco, Nascita, evoluzione ed attuale valore del principio „chi inquina, paga“, in: Atti del Convegno Nazionale di Gubbio del 5-6-7- ottobre 1990, Rom 1992, S. 27.

<sup>15</sup> Art. 41 Verf. lautet: „Die privaten Wirtschaftsaktivitäten sind frei. [...]“

<sup>16</sup> Art. 42 Verf. lautet: „Es gibt Privat- oder Staatseigentum. Die Wirtschaftsgüter gehören dem Staat oder Privatpersonen. Das Privateigentum ist anerkannt und gesetzlich geschützt [...]“

<sup>17</sup> Greco, a.a.O., S. 29 f.

rechtlichen Wert erhoben wurde, nicht ohne weiteres beschränkt werden könne<sup>18</sup>.

### **3.2 Gemeinlastprinzip**

Unter dem Gemeinlastprinzip versteht man, dass die Kosten des Umweltschutzes, im Gegensatz zur Ratio des Verursacherprinzips, auch weiter durch den allgemeinen Haushalt bzw. den Bürger finanziert werden, d.h. die Allgemeinheit doch für die Kosten des Umweltschutzes aufkommen muss und die Verursacher der Umweltschäden verschont bleiben<sup>19</sup>.

Der Hintergrund für die auch weiterhin starke Verbreitung des Gemeinlastprinzips ist die Schwierigkeit, das Verursacherprinzip in die Praxis umzusetzen. Umweltschäden ergeben sich oftmals aus einer Vielzahl von Ursachen. Eine Ermittlung bzw. eine Zuordnung der Verursacher der jeweiligen Umweltschäden ist somit in der Praxis schwierig bzw. oftmals unmöglich.

## **4. Entwicklung der Umweltpolitik in Italien**

Die sich ständig verschlechternde Umweltsituation führte auch in Italien dazu, dass sich der Staat dieser Problematik annahm. Zunächst kam es mit dem sog. Gesetz Galasso<sup>20</sup> im Jahre 1985 zu einer Neudefinierung des Begriffs der Umwelt.

Der bis dahin bestehende Umwelt- und Landschaftsbegriff ging auf ein Gesetz aus dem Jahre 1939<sup>21</sup> zurück, welches die „Naturschönheit“ schützte. Jedoch war darunter weniger der Schutz der Umwelt, sondern vielmehr der Schutz von Kunstwerken, wie angelegten Parks oder Ge-

---

<sup>18</sup> Picciaredda/Selicato, „I tributi e l'ambiente“, Mailand 1996, S. 120 f.

<sup>19</sup> Perrone Capano, „L'imposizione e l'ambiente“, in: Trattato di diritto tributario, Padova 1994, S. 465 f.; vgl. auch Hey, a.a.O., StuW 1998, S. 32 (34).

<sup>20</sup> Gesetz Nr. 431 vom 8. August 1985.

<sup>21</sup> Gesetz Nr. 1497 vom 29. Juni 1939.

bäuden zu verstehen. Mit dem Gesetz Galasso wurde der Begriff der Umwelt ausgeweitet, sodass nun auch Elemente wie Gewässer, Vegetation etc. unter diesen Begriff fallen<sup>22</sup>.

Des Weiteren wurde dem Art. 32 Verf.<sup>23</sup> durch staatliche Initiative im Bereich der Umwelt neues Leben eingehaucht. Bis zu diesem Zeitpunkt wurde dieser als ein Artikel mit allgemeinem Charakter, ohne greifbaren Inhalt verstanden<sup>24</sup>. Das Verfassungsgericht (Corte Costituzionale) verlieh der Umwelt durch einschlägige Urteile einen verfassungsrechtlichen Rang<sup>25</sup>. Danach ist die Beschaffenheit der Umwelt die Grundlage für die Gesundheit des Einzelnen und der Staat ist aufgrund der neuen Interpretation des Art. 32 Verf. nunmehr verpflichtet („die Republik schützt [...]“), die geeigneten Maßnahmen zum Schutz der Umwelt bzw. deren Verbesserung zu ergreifen<sup>26</sup>. Als letzter Schritt der Entwicklung wurde mit dem Gesetz Nr. 349 vom 8. Juli 1986 das Umweltministerium (Ministero dell’ambiente) errichtet<sup>27</sup>.

## **5. Das Verhältnis des Umweltafgabenrechts zum Umweltordnungsrecht in Italien**

Herkömmliches Instrument staatlichen Umweltschutzes ist auch in Italien das Ordnungsrecht, durch das umweltrechtliche Standards zur Norm gemacht werden<sup>28</sup>. Auch dort dient das Umweltordnungsrecht der Gefahrenabwehr und ist grundsätzlich unerlässlich zur Sicherung eines Minimalstandards (sog. ökologisches Existenzminimum)<sup>29</sup>. Nach Ansicht eines Großteils der Literatur haben die Erfahrungen jedoch gezeigt, dass ordnungsrechtliche Verbote und Gebote nicht ausreichen, um den ange-

---

<sup>22</sup> Näher dazu bei Pasqualini Salsa, „Diritto ambientale“, Rimini 2003, S. 13.

<sup>23</sup> Art. 32 Verf. lautet: „Die Republik schützt die Gesundheit als grundlegendes Recht des Einzelnen und als Interesse der Allgemeinheit. [...]“.

<sup>24</sup> Pasqualini Salsa, a.a.O., S. 15.

<sup>25</sup> Urteil Nr. 796 vom 21. März 1983 und Urteil Nr. 5172 vom 9. Oktober 1989.

<sup>26</sup> So im Urteil 5172 vom 9. Oktober 1989.

<sup>27</sup> Näher dazu Pasqualini Salsa, a.a.O., S. 15 f. und S. 41 ff.

<sup>28</sup> Näher dazu Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 2 ff.; Pasqualini Salsa, a.a.O., S. 11 f.

<sup>29</sup> Pasqualini Salsa, a.a.O., S. 11 f.

streben Standard zu erreichen bzw. zu halten<sup>30</sup>. Insbesondere aufgrund fehlender oder unzureichender Kontrollen sei das Umweltordnungsrecht allein unzulänglich, um effektiven Umweltschutz betreiben zu können<sup>31</sup>. Die Literatur gesteht zwar ein, dass das Umweltabgabenrecht ungeeignet sei, den Minimalstandard zu sichern, da Umweltabgaben nur in beschränktem Umfang verhaltenslenkend seien und somit keine Verbote ersetzen könnten, sie stellen jedoch eine unverzichtbare Ergänzung dar, um im Instrumentenverbund flexibler reagieren zu können<sup>32</sup>. Während ordnungsrechtliche Grenzwerte keinen Anreiz zu ihrer Unterschreitung bieten, haben Umweltabgaben vor allem eine innovationsfördernde Wirkung. Der Normadressat kann zwischen der Zahlung der Steuer und der Investition in neue Umwelttechniken bzw. dem Verzicht auf umweltschädliche Produkte wählen<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Perrone Capano, a.a.O., S. 473.

<sup>31</sup> Von der Literatur wird häufiger das Gesetz Nr. 319 vom 10. Mai 1976 (sog. Gesetz Merlin) zitiert. Dieses Gesetz zum Schutz des Meeres und der Küsten scheiterte an den unzureichenden Kontrollen hinsichtlich der Einhaltung der Verbote und Gebote. Dazu u.a. Perrone Capano, a.a.O., S. 473; Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 5.

<sup>32</sup> Perrone Capano, a.a.O., S. 473 f.; Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 5.

<sup>33</sup> So auch Perrone Capano, a.a.O., S. 474., Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 5.

## **Zweites Kapitel: Abgabeformen in Italien und ihr Wert als Umweltabgaben**

### **1. Einführung**

Die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Abgabe beginnt üblicherweise mit ihrer Zuordnung zu einem bestimmten Abgabentyp. Die Qualifizierung einer Abgabenform geschieht zum Zwecke der Abgrenzung der verschiedenen Abgabefunktionen, die der jeweiligen Abgabenform zugrunde liegen. Der Oberbegriff der Abgabe (tributo) bezeichnet im Allgemeinen alle öffentlichen Lasten, die in Geld zu entrichten sind<sup>34</sup>. Umweltabgaben sind öffentlich-rechtliche Geldleistungspflichten, die durch ihre Erhebung einen umweltschützenden Lenkungszweck, sei er Haupt- oder Nebenzweck, zu erreichen versuchen<sup>35</sup>.

Im vorliegenden Kapitel soll untersucht werden, welche Abgabenformen es in Italien gibt und in welchem Umfang sie sich als Umweltabgaben eignen bzw. bereits als solche eingesetzt werden.

### **2. L'imposta (die Steuer)**

#### **2.1 Definition der Steuer**

Einer der vielen Definitionsversuche sieht die Steuer (Imposta) als „eine Zwangsleistung an, die in der Regel aus einer Geldleistung besteht und vom Steuerpflichtigen geschuldet wird, ohne dass eine direkte Beziehung zu einer bestimmten Handlung der Verwaltung besteht, insbesondere nicht zu Gunsten des Steuerpflichtigen selbst, welcher zur Erfüllung die-

---

<sup>34</sup> So z.B. Fantozzi, „Diritto tributario“, Turin 2001, S. 44; Greco, „Elementi di diritto tributario“, Rom 2002, S. 23.

<sup>35</sup> Perrone Capano, „L'imposizione e l'ambiente, in: Trattato di diritto tributario“, Padova 1994, S. 465.

ser Leistung verpflichtet ist, wenn er sich in einem bestimmten Verhältnis zu den Voraussetzungen des gesetzlichen Tatbestandes befindet<sup>36</sup>.“ Eine andere Ansicht<sup>37</sup> definiert „jede Geldleistung als Steuer, die die Verwaltung aufgrund ihrer Kompetenz in den jeweiligen Fällen, der Höhe und der Art und Weise, die das Gesetz bestimmt, mit dem Ziel, eine Einnahme zu erzielen, einfordern kann.“ Die Steuer wird somit grundsätzlich als neutrales Mittel gesehen, welches zur Deckung des Staatshaushaltes beiträgt.

## 2.2 Die Steuer als Lenkungsinstrument

Der Begriff der Lenkungssteuer ist im Gesetz nicht definiert. Das Schrifttum bestätigt jedoch, dass die Steuer auch für die Verfolgung ökonomischer, ökologischer und anderer öffentlicher Zwecke offen ist<sup>38</sup>. Voraussetzung für die Einführung von Lenkungssteuern ist die Beachtung der in den Art. 23<sup>39</sup> und 53<sup>40</sup> Verf. zum Ausdruck gebrachten Prinzipien. Hierbei handelt es sich um neutrale Prinzipien, die dem Gesetzgeber die materiellen und formellen Grenzen der Steuerkompetenz aufzeigen, ihm jedoch nicht die Möglichkeit nehmen, neben der Deckung des Staatshaushalts auch einen außerfiskalischen Zweck zu verfolgen. Die Steuer wird daher auch als Instrument zur Bestimmung der politischen Richtung der Regierung bzw. des Gesetzgebers verstanden<sup>41</sup>.

---

<sup>36</sup> Diese Def. ist inzwischen die h.M.. Dazu bei Micheli, „Corso di diritto tributario“, Turin 1999, S. 17 ff.; Fantozzi, a.a.O., S. 46.

<sup>37</sup> Giannini, „Istituzioni di diritto tributario“, Mailand 1965, S. 24 ff.

<sup>38</sup> Z.B. Moschetti, „La capacità contributiva - Profili generali“, in: Trattato Amatucci, Padova 1994, S. 70 ff.; Picciaredda/Selicato, „I tributi e l'ambiente“, Mailand 1996, S. 98 ff. m.w.N.

<sup>39</sup> Art. 23 Verf. sieht das Prinzip des Gesetzesvorbehalts vor.

<sup>40</sup> Art. 53 Verf. bestimmt die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit sowie die Progressivität des Steuersystems.

<sup>41</sup> Fantozzi, a.a.O., S. 46; Moschetti, a.a.O., S. 70 f.; Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 98 ff.

## **2.3 Das Leistungsfähigkeitsprinzip (Art. 53 Abs. 1 Verf.)**

### **2.3.1 Einführung**

Im Gegensatz zum deutschen Grundgesetz ist das Leistungsfähigkeitsprinzip in der italienischen Verfassung ausdrücklich in Art. 53 Verf. verankert. Da es sich um das grundlegende Prinzip des Steuerrechts handelt, sollen im Folgenden zunächst die Grundsätze sowie der Anwendungsbereich des Art. 53 Verf. dargestellt und dessen Vereinbarkeit mit den Lenkungssteuern untersucht werden.

### **2.3.2 Definition**

Art. 53 Abs. 1 Verf. lautet: „Alle müssen auf der Grundlage ihrer Leistungsfähigkeit zu den Gesamteinnahmen des Staates beitragen“.

Dieses Prinzip basiert auf dem Gedanken der wirtschaftlichen Solidarität der Gemeinschaft, d.h. jeder Bürger ist verpflichtet, nach seinen persönlichen Möglichkeiten zu geben und im umgekehrten Fall nach seinen persönlichen Bedürfnissen zu bekommen<sup>42</sup>.

### **2.3.3 Funktionen des Leistungsfähigkeitsprinzips**

Die fundamentalen Funktionen des Leistungsfähigkeitsprinzips im italienischen Steuerrecht sind die sog. Solidaritätsfunktion, sowie die sog. Garantiefunktion. Mit Hilfe dieser Prinzipien soll zum einen gesichert werden, dass jeder seinen Beitrag zum Gesamtsteueraufkommen leistet (die Solidaritätsfunktion), sowie dass dieser Beitrag begrenzt wird durch die Grundsätze und Kriterien der Leistungsfähigkeit (die Garantie-

---

<sup>42</sup> So etwa Forte, „Principi di economia finanziaria“, in: Trattato di economia pubblica, Mailand 1993, S. 621.

funktion)<sup>43</sup>. Die Solidaritätsfunktion wie auch die Garantiefunktion befinden sich auf derselben Bedeutungsebene<sup>44</sup>.

### **2.3.3.1 Solidaritätsfunktion**

Die Solidaritätsfunktion lässt sich zum einen aus Art. 2 Verf. herleiten, der mit seiner Aussage neben „der Erfüllung der Pflicht zu politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Solidarität“ auch die Pflicht, sich am staatlichen Gesamtsteueraufkommen zu beteiligen, umfasst.

Zum anderen lässt sich die Solidaritätsfunktion auch aus der Ratio des Leistungsfähigkeitsprinzips selbst erklären. Dieses Prinzip wurde eingeführt, um das Äquivalenzprinzip, welches bis zum Ende des 19. Jahrhunderts das italienische Steuerrecht prägte, abzulösen<sup>45</sup>. Nach dem Äquivalenzprinzip beteiligte sich der Bürger nicht aus Solidarität an den Staatsausgaben, sondern es bestand nach diesem Verständnis ein Austauschverhältnis zwischen Staat und Steuerpflichtigem. Gerade dieses Verständnis von einem Austauschverhältnis sollte abgeschafft und das Solidaritätsprinzip mit der Einführung des Leistungsfähigkeitsprinzips an dessen Stelle treten<sup>46</sup>.

### **2.3.3.2 Garantiefunktion**

Die Garantiefunktion soll das Leistungsfähigkeitsprinzip begrenzen, d.h. es soll die äußerste Grenze der Leistungsfähigkeit darstellen. Im Rahmen dieser Grenze ist sowohl auf formelle, als auch auf materielle Kriterien zu achten.

---

<sup>43</sup> Forte, a.a.O., S. 621; Fantozzi, a.a.O., S. 31.

<sup>44</sup> Forte a.a.O., S. 621; Tesauro, „Istituzioni di diritto tributario - parte generale“, Turin 2002, S. 56 f.

<sup>45</sup> Falsitta, „Manuale di diritto tributario - parte generale“, Mailand 1999, S. 134; Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 98 ff.

<sup>46</sup> Falsitta, a.a.O., S. 134 f.; Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 98 ff.

Die formelle Grenze bildet Art. 23 Verf., wonach Steuern nur im Rahmen von Gesetzen erhoben werden dürfen<sup>47</sup>. Die Grenze in materieller Hinsicht bildet die Leistungsfähigkeit<sup>48</sup>. Die Grenze der Voraussetzung zur Leistungsfähigkeit bildet das Existenzminimum. Aus der Garantiefunktion ergibt sich, dass eine Leistungsfähigkeit im Rahmen des Existenzminimums nicht gegeben ist<sup>49</sup>. Unter der Leistungsfähigkeit als Maßstab ist zu verstehen, dass jeder Steuerpflichtige nach seinen persönlichen Möglichkeiten seinen Beitrag leisten muss. Damit soll ein Einheitsbeitrag, der für alle gleich und unabhängig von der einzelnen Leistungsfähigkeit erhoben wird, ausgeschlossen werden<sup>50</sup>.

### **2.3.4 Anwendungsbereich des Leistungsfähigkeitsprinzips**

#### **2.3.4.1 Auf die gesamten Staatseinnahmen**

Eine Ansicht legt Art. 53 Abs. 1 Verf. wörtlich aus. Danach sollen nicht nur die Steuern dem Leistungsfähigkeitsprinzip unterworfen werden, sondern die Gesamteinnahmen des Staates und zwar ohne Ausnahmen (Art. 53 Verf. lautet: „...zu den Gesamteinnahmen des Staates beitragen.“)<sup>51</sup>. Somit würden nach dieser Ansicht konsequenterweise auch Staatseinnahmen wie z.B. Straf- und Bußgelder in den Anwendungsbereich des Leistungsfähigkeitsprinzips fallen. Hier zeigt sich jedoch schon das Problem dieser wörtlichen Auslegung. Die Ratio des Leistungsfähigkeitsprinzips ist die materielle Beschränkung der Besteuerungskompetenz des Gesetzgebers<sup>52</sup>. Ein über die Ratio ausgedehnter Anwendungsbereich kann nicht im Sinne des Verfassungsgebers sein. Insbesondere

---

<sup>47</sup> Näher zum Art. 23 Verf. auf S. 18 f.

<sup>48</sup> Grundlegend Manzoni, „Il principio della capacità contributiva nell’ordinamento costituzionale italiano“, Turin 1965, S. 13 ff.; vgl. aber auch Fantozzi, a.a.O., S. 48 ff.

<sup>49</sup> Manzoni, a.a.O., S. 15 ff.; Fantozzi, a.a.O., S. 48 ff.

<sup>50</sup> Manzoni, a.a.O., S. 15 ff.; Fantozzi, a.a.O., S. 48 ff.

<sup>51</sup> So Maffezzoni, „Capacità contributiva“, in: Nuovissima Digesto Italiano, Mailand 1980, S. 1012.

<sup>52</sup> Fantozzi, a.a.O., S. 50 f.; Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 101 f.

würde nach dieser Ansicht auch der Bereich des Leistungsaustausches, wie z.B. die Gebühren für Straßenreinigung, vom Leistungsfähigkeitsprinzip mit umfasst, was ebenfalls nicht der Wille des Gesetzgebers war. In den Fällen des Leistungsaustausches, wie auch in den Fällen von z.B. Bußgeldern soll gerade nicht an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit angeknüpft werden, da ansonsten deren Zweckerfüllung bezweifelt werden müsste<sup>53</sup>. Somit muss die Ansicht über die wörtliche Auslegung des Art. 53 Ab. 1 Verf. abgelehnt werden.

#### **2.3.4.2 Auf die Steuern**

Das Verfassungsgericht<sup>54</sup> sowie der überwiegende Teil der Literatur<sup>55</sup> sind der Ansicht, dass sich das Leistungsfähigkeitsprinzip ausschließlich auf den Bereich der Steuern bezieht. Ferner präzisiert das Verfassungsgericht, dass das Prinzip, aufgrund seiner überragenden Bedeutung, grundsätzlich auf alle Steuern anzuwenden sei. Dieser Ansicht ist zugute zu halten, dass sie der Ratio des Leistungsfähigkeitsprinzips entspricht. Die Solidaritätsfunktion bezieht sich gerade nicht auf die Vorzugslasten, sondern auf die Fälle, in denen der Einzelne Abgaben ohne staatliche Gegenleistung zu tätigen hat. Somit ist der vorliegenden Ansicht zuzustimmen.

#### **2.3.5 Voraussetzungen der steuerlichen Leistungsfähigkeit**

##### **2.3.5.1 Definition der Leistungsfähigkeit**

Das entscheidende Kriterium der steuerlichen Leistungsfähigkeit ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die sog. *capacità economica*. Danach

---

<sup>53</sup> Fantozzi, a.a.O., S. 50 f.; Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 101 f.; aber auch Falsitta, a.a.O., S. 136.

<sup>54</sup> So u.a. Urteil Nr. 30 vom 2.4.1964; Urteil Nr. 62 vom 20.4.1977.

<sup>55</sup> So Moschetti, a.a.O., S. 78 f.; Fantozzi, a.a.O., S. 54 f.; Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 101 ff. m.w.N.

ist die Leistungsfähigkeit an die effektive wirtschaftliche Fähigkeit des Steuerpflichtigen zur Entrichtung der Abgabe geknüpft, wobei diese Fähigkeit sich aus Merkmalen, die auf seinen wirtschaftlichen Wohlstand hinweisen, ableiten<sup>56</sup>. Diese Auslegung der Rechtsprechung lässt sich insbesondere auf die wörtliche Auslegung der Leistungsfähigkeit stützen. Die Leistung besteht darin, einen Beitrag zu den Gesamteinnahmen des Staates zu leisten, was zweifellos eine wirtschaftliche Leistung ist. Somit kann dieser Beitrag auch nur bei Vorliegen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Einzelnen möglich sein<sup>57</sup>.

### **2.3.5.2 Unterscheidung von steuerlicher und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit**

Wie dargestellt, ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit das wichtigste Kriterium zur Ermittlung der steuerlichen Leistungsfähigkeit. Diese sind jedoch nicht identisch. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit impliziert nicht zugleich die steuerliche Leistungsfähigkeit. Diese Unterscheidung ergibt sich bereits aus den unterschiedlichen Definitionen. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit umfasst die gesamten wirtschaftlichen Möglichkeiten des Einzelnen<sup>58</sup>. Die steuerliche Leistungsfähigkeit hingegen ist die Möglichkeit des Einzelnen, zu den Gesamteinnahmen des Staates beizutragen<sup>59</sup>. So hat jemand, der lediglich wirtschaftliche Mittel zur Verfügung hat, die als Existenzminimum angesehen werden, zwar eine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, jedoch keine steuerliche Leistungsfähigkeit.

---

<sup>56</sup> So das Verfassungsgericht im Urteil Nr. 465 vom 3.12.1987.

<sup>57</sup> Dazu Falsitta, a.a.O., S. 142 f.; Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 104.

<sup>58</sup> Falsitta, a.a.O., S. 142 f.; Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 104.

<sup>59</sup> Falsitta, a.a.O., S. 142 f.

### 2.3.5.3 Ermittlung der steuerlichen Leistungsfähigkeit

Grundsätzlich werden zur Ermittlung der steuerlichen Leistungsfähigkeit die gesamten wirtschaftlichen Mittel herangezogen. Diese sind in der Regel das Gesamteinkommen, das Gesamtvermögen, der Vermögenszuwachs, der z.B. durch eine Erbschaft oder eine Schenkung erfolgen kann<sup>60</sup>. Damit Art. 53 Abs. 1 Verf. gewahrt ist, darf keines dieser Kriterien eine herausragende Stellung erhalten, noch dürfen wirtschaftliche Mittel von der Besteuerung ausgeschlossen sein<sup>61</sup>.

### 2.3.6 Leistungsfähigkeitsprinzip und Umweltsteuern

Das Verfassungsgericht ist, wie dargelegt, der Ansicht, dass eine Umgehung des Prinzips der Leistungsfähigkeit für keine Steuer möglich sei, da es sich um das grundlegende Prinzip im Steuerrecht handelt<sup>62</sup>. Probleme ergeben sich jedoch aus der Tatsache, dass nicht jede Steuerart ohne weiteres mit dem Prinzip der Leistungsfähigkeit in Einklang zu bringen ist. Unproblematisch und unbestritten gelingt dies für Besitzsteuern, wie z.B. die Einkommensteuer, die eine Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit darstellen<sup>63</sup>. Umstritten ist jedoch die Anwendung des Leistungsfähigkeitsprinzips auf andere Steuerarten und hier insbesondere auf die Verbrauchsteuern. Bedeutung erlangt dieser Streit indirekt auch für die Umweltsteuern, da auch in Italien der Umweltsteuer in der Form der Verbrauchsteuer die größte Bedeutung zukommt<sup>64</sup>. Die Literatur<sup>65</sup>, die sich mit dem Bereich der Umweltsteuern befasst, bedient sich hauptsächlich

---

<sup>60</sup> Dazu auch De Mita, „Il principio di capacità contributiva“, Interesse fiscale e tutela del contribuente, Mailand 1991, S. 33; Russo, „Manuale di diritto tributario“, Mailand 1999, S. 51.

<sup>61</sup> De Mita, a.a.O., S. 33 f.; Russo, a.a.O., S. 51; Moschetti, a.a.O., S. 249.

<sup>62</sup> Urteil des Verfassungsgerichts Nr. 62 vom 20.4.1977.

<sup>63</sup> Dazu etwa Fantozzi, a.a.O., 59 ff.; Falsitta, a.a.O., S. 144 f.; Perrone Capano, a.a.O., S. 469 ff.; Maffezzoni, a.a.O., S. 1019 ff.

<sup>64</sup> So z.B. die Mineralölsteuer, S. 70 ff.

<sup>65</sup> Insbesondere Piccaredda/Selicato beschäftigen sich mit diesem Argument in „I tributi e l'ambiente“, Mailand 1996, S. 117 ff.; vgl. aber auch Perrone Capano, „L'imposizione e l'ambiente“, in: Trattato di diritto tributario, Padova 1994, S. 465 ff.

lich finanzwissenschaftlicher Erklärungen<sup>66</sup>. Es wird davon ausgegangen, dass derjenige, der die Umwelt in Anspruch nimmt, d.h. ein Umweltgut gebraucht bzw. verbraucht, sich auf externe Kosten bereichert. Diese Bereicherung schlägt sich sodann in der Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der damit zusammenhängenden steuerlichen Leistungsfähigkeit nieder. Somit wird aus der Inanspruchnahme der Umwelt als einem der Allgemeinheit zugänglichen Gut die steuerliche Leistungsfähigkeit gefolgert. Die Literatur kommt daher zu dem Ergebnis, dass Umweltsteuern als Verbrauchsteuern verfassungsrechtlich gerechtfertigt sind. Diese Ansicht ist jedoch nicht unumstritten, da es doch fraglich erscheint, ob die Verfassung auf eine derartige Leistungsfähigkeit abstellt. Vielmehr müsse man davon ausgehen, dass mit der steuerlichen Leistungsfähigkeit im Sinne der Verfassung die monetäre Belastbarkeit für das Allgemeinwohl gemeint sei<sup>67</sup>. Im Ergebnis besteht in der Literatur bisher noch keine Einigkeit, ob Umweltsteuern rechtmäßig sind.

Ein weiteres Problem, das sich bei Zustimmung der Verfassungskonformität von Umweltsteuern ergibt, ist, dass nicht jede Inanspruchnahme der Umwelt freiwillig geschieht. Daher besteht durchaus die Gefahr, dass die Steuerbelastung die materielle Grenze des Existenzminimums überschreitet. Deswegen fordert die Literatur<sup>68</sup>, dass der Gesetzgeber das Existenzminimum auch bei der Einführung von Umweltsteuern beachten müsse. Umweltsteuern dürften erst oberhalb des unvermeidlichen Umweltkonsums ansetzen. Unterhalb dieser Schwelle könne eine Umweltverantwortung des Einzelnen für die Allgemeinheit nicht begründet werden. Einer indirekten Besteuerung des existenznotwendigen Konsums sei daher im Rahmen des gegenwärtigen Steuersystems durch eine entsprechende Entlastung bei der Einkommensteuer Rechnung zu tragen<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> Im Folgenden soll nur auf die Lösungsansätze der Literatur im Bezug auf die Umweltsteuern eingegangen werden.

<sup>67</sup> Vgl. Perrone Capano, a.a.O., S. 467, m.w.N.

<sup>68</sup> Perrone Capano, a.a.O., S. 467 f.; aber auch Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 117 ff.

<sup>69</sup> Dieser Forderung der Literatur ist der Gesetzgeber im Rahmen der ökologischen Umdeutung der Mineralölsteuer nachgekommen. Die Erhöhung der Mineralölsteuersätze sollen durch die Senkung der Einkommensteuersätze ausgeglichen werden, so daß die Steuerbelastung insgesamt nicht steigt. Siehe dazu S. 70 ff.

Andererseits ist die Literatur auch der Ansicht, dass eine eventuelle Durchbrechung des Prinzips der Leistungsfähigkeit nicht zwangsläufig zur Verfassungswidrigkeit der Steuer führen müsse<sup>70</sup>. Zwar sei das Leistungsfähigkeitsprinzip das prägende Prinzip des Steuerrechts, doch dürfen auch andere Prinzipien von Verfassungsrang nicht unberücksichtigt bleiben<sup>71</sup>. Im Falle einer eventuellen Durchbrechung des Leistungsfähigkeitsprinzips müsste es zu einer Abwägung im Hinblick auf den Lenkungszweck kommen. Diese Abwägung muss einerseits den Lenkungszweck und den mutmaßlichen Lenkungserfolg und andererseits die hinzunehmenden Verluste an Gleichbehandlung und Steuergerechtigkeit zueinander ins Verhältnis setzen<sup>72</sup>.

Abschließend festzustellen ist, dass der Gesetzgeber, ungeachtet aller Einwände, Umweltsteuern, wie z.B. die Mineralölsteuer, eingeführt hat. Ebenso hat das Verfassungsgericht bisher noch keine der fraglichen Steuern wegen des Verstoßes gegen das Prinzip der Leistungsfähigkeit für verfassungswidrig erklärt.

#### **2.4 Die Progressivität (Art. 53 Abs. 2 Verf.)**

Das Prinzip der Progressivität des Steuersystems ist in Art. 53 Abs. 2 Verf. geregelt<sup>73</sup>. Die individuelle Steuerbelastung soll mit dem wachsenden Vermögen der Steuerpflichtigen steigen. Im Zusammenspiel mit dem Prinzip der Leistungsfähigkeit soll die Progressivität dazu beitragen, dass es zu einer gerechten Belastung im Sinne der Möglichkeiten des Einzelnen kommt. Somit ist die Leistungsfähigkeit die absolute Grenze der Besteuerung. Die Progressivität lässt dem Gesetzgeber hingegen das Er-

---

<sup>70</sup> Perrone Capano, a.a.O., S. 467 f.; Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 119; vgl. aber auch Moschetti, „La capacità contributiva - profili generale“, in Trattato di diritto tributario, Padova 1994, S. 265 f.

<sup>71</sup> So Moschetti, a.a.O., S. 272.

<sup>72</sup> Moschetti, a.a.O., S. 272 f.; Perrone Capano, a.a.O., S. 467 f.

<sup>73</sup> Art. 53 Abs.2 Verf. lautet: „Das Steuersystem orientiert sich an den Kriterien der Progressivität.“

messen in den Grenzen der Leistungsfähigkeit die Steuerlast zu verteilen<sup>74</sup>.

Das Verfassungsgericht hat in seinen Entscheidungen bestätigt, dass die Bewertung der Progressivität des Systems nicht im Hinblick auf einzelne Steuern durchgeführt werden kann<sup>75</sup>. Damit stellte es klar, dass sich die Progressivität nicht nur an der Einkommenssteuer bemessen lässt. Vielmehr ist die Progressivität hinsichtlich der Gesamtheit der Steuern zu betrachten. Die Rechtsprechung wurde jedoch so interpretiert, dass Art. 53 Abs. 2 Verf. eine Art vorgegebene Tendenz darstellt, da es in der Praxis nicht möglich ist, alle bestehenden Steuern der Progressivität anzupassen<sup>76</sup>.

## **2.5 Der Gesetzesvorbehalt (Art. 23 Verf.)**

Art. 23 Verf. lautet: „Eine persönliche oder vermögenswirksame Leistung kann nur auf der Basis eines Gesetzes auferlegt werden.“

Der überwiegende Teil der Literatur sowie das Verfassungsgericht sind der Ansicht, dass sich die Reichweite des Gesetzesvorbehalts durch den sog. relativen und nicht durch den absoluten Gesetzesvorbehalt (*riserva relativa e non assoluta*) definiert<sup>77</sup>. Gemäß dem relativen Gesetzesvorbehalt besteht für die Verwaltung die Möglichkeit des Eingriffs, auch wenn der Fall nicht ausdrücklich im Gesetz geregelt ist, sodass der Regelungsgehalt des Gesetzes auch über den Wortlaut hinausgeht<sup>78</sup>. Nach dem nicht mehr zur Anwendung kommenden, absoluten Gesetzesvorbehalt musste die gesamte Materie in der jeweiligen Norm geregelt sein. Eine Auslegung im Sinne des Bedeutungszusammenhangs oder des Sinngehal-

---

<sup>74</sup> Dazu Fantozzi, „Diritto tributaria“, Turin 2001, S. 86 f.; Greco, „Elementi di diritto tributario“, Rom 2002, S. 35 f.

<sup>75</sup> So z.B. Urteil Nr. 253/67; 4175/73; 954/86.

<sup>76</sup> Fantozzi, a.a.O., S. 86 f.; Greco, a.a.O., S. 35 f.

<sup>77</sup> Urteil Nr. 768/63; 1321/67 des Verfassungsgerichts; grundlegend dazu Mortati, „Istituzione di diritto pubblico“, Padova 1968, S. 327 f.; Crisafulli, „Lezioni di diritto costituzionale“, Padova 1990, S. 43 f.

<sup>78</sup> Mortati, a.a.O., S. 327 f.; Crisafulli, a.a.O., S. 43 f.

tes wurde ausgeschlossen<sup>79</sup>. In diesem Zusammenhang wurde der sog. „Mindestinhalt“ eines Steuergesetzes festgelegt, der vorliegen muss, um dem Gesetzesvorbehalts des Art. 23 Verf. zu genügen<sup>80</sup>:

- das Steuersubjekt;
- das Steuerobjekt;
- die Steuerbemessungsgrundlage und
- die Sanktionen.

Wie dargelegt, ist der Gesetzesvorbehalt nach Art. 23 Verf. allgemeingültig, sodass er auch auf die Umweltsteuern anzuwenden ist. Das jeweilige Umweltsteuergesetz muss sich daher an dem dargestellten „Mindestinhalt“ eines Steuergesetzes orientieren.

## **2.6 Die Steuer als Umweltabgabe**

### **2.6.1 Die Einführung neuer Umweltsteuern**

Die Steuer, die auch einen außerfiskalischen Zweck verfolgt, wird gebildet und als politisches Instrument verstanden<sup>81</sup>. Die Literatur definiert die Umweltsteuer als „Instrument, welches die Herstellung und den Verbrauch umweltschädigender Stoffe belastet“<sup>82</sup>. Die Regierung betrachtet die Umweltsteuer als eine „steuerliche Belastung von Substanzen und/oder Produkten, die im Zusammenhang mit der Umweltverschmutzung stehen“<sup>83</sup>.

Auch der Gesetzgeber hat Umweltsteuern als Instrument des Umweltschutzes bereits eingesetzt, wobei es bisher bei einer sehr überschaubaren

---

<sup>79</sup> Mortati, a.a.O., S. 328; Carisafulli, a.a.O., S. 43 f.

<sup>80</sup> Carisafulli, a.a.O., S. 44.

<sup>81</sup> Fantozzi, a.a.O., S. 44.

<sup>82</sup> So u.a. Osculati, „La tassazione ambientale“, Padova 1979, S. 5; Perrone Capano, „L'impostazione e l'ambiente“, a.a.O., S. 480; Tosi, „Principi generali del sistema tributario locale“, Rom 1994, S. 27.

<sup>83</sup> In einem Umweltgutachten des Umweltministerium vom 29. September 1989; sowie auch in riv.dir.fin.sc.fin. 1989, S. 612.

Anzahl geblieben ist<sup>84</sup>. Die Ursache hierfür ist, neben den dargelegten verfassungsrechtlichen Bedenken, das Problem der Zurechenbarkeit bei der Anwendung des Verursacherprinzips<sup>85</sup>. Wer welche Umweltschäden verursacht habe, sei in der Praxis nur schwer festzustellen, und die nötigen Kontrollen seien nur schlecht durchführbar. Diese ablehnende Haltung gegenüber der Steuer als Umweltabgabe ist wohl insbesondere auf die Erfahrungen mit der gescheiterten Fabrikationssteuer für Plastiktüten zurückzuführen. Die mit dem Gesetz Nr. 475 vom 9. November 1988 eingeführte Steuer scheiterte daran, dass sich die Kontrollen hinsichtlich der biologischen Abbaubarkeit der Plastiktüten als unzumutbar erwiesen<sup>86</sup>. Nach dieser Erfahrung hat der Gesetzgeber keine gänzlich neuen Umweltsteuern mehr eingeführt.

## 2.6.2 Ökologische Umwidmung von Steuern

Neben der Einführung neuer Umweltsteuern besteht auch die Möglichkeit, bereits bestehende Steuern, mit dem bisher ausschließlichen Zweck der Einnahmeerzielung, ökologisch umzuwidmen. In diesem Fall wird auch von einem Motivtausch oder Motivwandel gesprochen<sup>87</sup>.

In Italien wird der Umwidmung von bereits bestehenden Fiskalzwecksteuern ein größeres Potenzial zugerechnet als der Einführung neuer Umweltsteuern<sup>88</sup>. Hintergrund hierfür ist, neben den oben dargestellten grundsätzlichen Bedenken gegenüber den Umweltsteuern, insbesondere die stetig instabile politische Situation, die eine erforderliche Zustimmung des Parlaments im Gesetzgebungsverfahren fast unmöglich erscheinen lässt. Die Umwidmung einer Steuer hat zudem den Vorteil, dass die Anzahl der Steuern nicht steigt<sup>89</sup>. Die erste und bisher einzige Um-

---

<sup>84</sup> Zur Zeit ist nur die Mineralölsteuer als Umweltabgabe in kraft.

<sup>85</sup> Dazu bei Perrone Capano, a.a.O., S. 480 f.; Picciaredda/Selicato, „I tributi e l'ambiente“, Mailand 1996, S. 115 ff.

<sup>86</sup> Näher zur Fabrikationssteuer für Plastiktüten auf den S. 59 f.

<sup>87</sup> Picciaredda/Selicato, a.a.O. S. 115 ff.

<sup>88</sup> Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 117; Raponi-Martinelli, „Fiscalità e ambiente: un nuovo approccio comunitario“, riv. guardia finanza 1995, S. 1533 ff.

<sup>89</sup> Näher zum Gesetzgebungsverfahren auf S. 39 ff.

deutung einer Fiskalzwecksteuer in eine Umweltsteuer ist mit der Mineralölsteuer gemäß Art. 8 Abs. 1 bis Abs. 13 des Gesetzes Nr. 448 vom 23. Dezember 1998 erfolgt. Danach sollen die Steuersätze schrittweise bis 2005 angehoben werden<sup>90</sup>. Allerdings blieb auch die Umwidmung der Mineralölsteuer von den grundsätzlichen Bedenken hinsichtlich einer möglichen Durchbrechung des Leistungsfähigkeitsprinzips nicht verschont<sup>91</sup>. Der Gesetzgeber hat dem Rechnung getragen, indem er die Erhöhung der Gesamtsteuerbelastung ausgeschlossen hat. Gemäß Art. 8 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 448/98 soll proportional zur Erhöhung der Mineralölsteuer die Einkommenssteuer gesenkt werden.

### **3. La tassa (die Gebühr)**

#### **3.1 Die Struktur der Gebühr**

In der Literatur ist bereits umstritten, ob es sich bei der Gebühr und der Steuer tatsächlich um zwei verschiedene Abgabentypen handelt. Ferner ist in der Literatur ungeklärt, an welchem Merkmal ein eventueller Unterschied festzumachen sei. Nur ein Teil des Schrifttums ist der Ansicht, dass der entscheidende Unterschied zur Steuer das Vorliegen einer staatlichen Gegenleistung sei<sup>92</sup>. Eine andere Ansicht<sup>93</sup> sieht den Unterschied zur Steuer in dem Element der Freiwilligkeit im Hinblick auf die Zahlung der Gebühr. Diese Freiwilligkeit wird der Tatsache entnommen, dass im Falle der Nichtzahlung der Gebühr keine Sanktionen vorgesehen sind, sondern für die Verwaltung lediglich die Möglichkeit besteht, die Gegenleistung zu verweigern<sup>94</sup>. Eine weitere Literaturmeinung<sup>95</sup> ist hin-

---

<sup>90</sup> Näher dazu auf S. 70 ff.

<sup>91</sup> So etwa Caputi, „Tassazione sulle emissioni di anidride carbonica e misure compensative“ il fisco 1999, S. 1170 ff.; D'Alfonso, „Il punto sulla carbon tax“, il fisco 2001, S. 13281 ff.

<sup>92</sup> De Luca, „Compendio di diritto tributario“, Neapel 2003, S. 26; Giannini, „Istituzione di diritto tributario“, Mailand 1965, S.13.

<sup>93</sup> Berliri, „Corso istituzionale di diritto tributario“, Mailand 2000, S. 295 ff.

<sup>94</sup> Berliri, a.a.O., S. 297.

<sup>95</sup> Micheli, „Corso di diritto tributario“, Turin 1999, S. 24 f.; Treves, „Su alcuni nozioni di diritto finanziario“, Temi trib. 1998, S. 200 ff.

gegen der Ansicht, dass die Gebühr zum Bereich der Steuern zu zählen sei. Dies wird damit begründet, dass bei der Gebühr gerade die Zahlungsverpflichtung im Vordergrund stünde und nicht die zu erbringende staatliche Gegenleistung. In einigen Fällen sei sogar ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Gebühr auch bei begründetem Ausbleiben der Gegenleistung zu zahlen sei<sup>96</sup>. Da die Zahlung der Gebühr daneben häufig auch noch vor der Gegenleistung geschehe, könne man daraus folgern, dass die Verpflichtung aus dem Gesetz (ex lege) hervorgeht. Daher will diese Ansicht die Art. 23 und 53 Verf. auch auf die Gebühren anwenden. Dieser letzten Ansicht widerspricht jedoch das Verfassungsgericht<sup>97</sup>, indem es entschieden hat, dass auf die Gebühr zwar das Prinzip des Gesetzesvorbehalts (Art. 23 Verf.) anzuwenden sei, das Prinzip der Leistungsfähigkeit (Art. 53 Abs. 1 Verf.) hingegen für die Gebühr keine Anwendung finde<sup>98</sup>. Das Verfassungsgericht begründet seine Entscheidung damit, dass das Solidaritätsprinzip der Leistungsfähigkeit im Falle der Gebühr nicht berührt sei. Hat der Gebührenpflichtige im Normalfall eine Gegenleistung zu erwarten, so fiele dies nicht in den Bereich der Solidarität des Steuerpflichtigen, sich an den staatlichen Gesamtausgaben zu beteiligen.

Im Ergebnis sind sich jedoch grundsätzlich alle Ansichten einig, dass der Gebühr eine staatliche Gegenleistung gegenüberstehen muss. Lange Zeit war jedoch ungeklärt, wie diese Gegenleistung beschaffen sein muss. Das Verfassungsgericht hat in mehreren Entscheidungen herausgestellt, dass die Kosten der staatlichen Gegenleistung nur ein Anhaltspunkt sind, so dass die Gebührenhöhe im Einzelfall auch über den Kosten der Gegenleistung liegen kann. Gleichzeitig hat es jedoch auch darauf hingewiesen, dass die Gebühr eine nicht mehr zu rechtfertigende Höhe nicht überschreiten darf<sup>99</sup>. Somit ist das Verhältnis von Gebührenhöhe und Kosten der Gegenleistung von einer gewissen Elastizität geprägt. Mit diesen Urteilen hatte das Verfassungsgericht jedoch nicht die Möglich-

---

<sup>96</sup> Micheli, a.a.O., S. 25, m.w.N.

<sup>97</sup> So u.a. Urteil Nr. 55/1963 und Urteil Nr. 23/1968.

<sup>98</sup> Urteil Nr. 93/1967, Urteil Nr. 119/1969 und Urteil Nr. 91/1972.

<sup>99</sup> Dazu u.a. die Urteile, Nr. 55/1963; Nr. 93/1967; Nr. 23/1968; Nr. 119/1969; Nr. 91/1972.

keit ausgeschlossen, dass dem Staat durch die Gegenleistung nur geringe oder gar keine Kosten entstehen.

In der Literatur wurde über diese Frage schon längere Zeit diskutiert<sup>100</sup>. Auslöser dieser Diskussion war ein Dekret des Regierungspräsidenten von 1938, gemäß dem eine Abgabe für die Empfangsmöglichkeit des staatlichen Radio- und Fernsehprogramms erhoben wird<sup>101</sup>. Das Besondere an dieser Abgabe ist die Tatsache, dass sie nicht für die Deckung der Produktions- und Sendekosten, die über Steuern finanziert werden, erhoben wird, sondern für die Empfangsmöglichkeit der Programme<sup>102</sup>. Zunächst zweifelte die Literatur am Vorliegen einer staatlichen Gegenleistung, da dem Staat keine Kosten entstünden und er auch sonst in keiner Weise aktiv handeln müsste<sup>103</sup>. Mittlerweile ist sich das Schrifttum jedoch einig, dass eine Gegenleistung des Staates weder einen Kostenaufwand, noch ein sonstiges aktives Handeln erfordert, um eine Gebühr zu rechtfertigen. Vielmehr sei ausschließlich auf den Vorteil des Gebührenpflichtigen abzustellen<sup>104</sup>. Beeinflusst wurde die Literatur insbesondere durch die Urteile des Verfassungsgerichts<sup>105</sup> und des Kassationshofs<sup>106</sup>, mit denen die Abgabe für die Empfangsmöglichkeit von Fernseh- und Radioprogrammen für zulässig erklärt wurde. Weiter erklärten die Gerichte, dass es sich bei der Abgabe um eine Abwandlung der Gebühr handele und dass die Gegenleistung in der Freigabe des staatlich verwalteten Äthers für den Fernseh- und Radioempfang zu sehen sei<sup>107</sup>.

---

<sup>100</sup> Dazu u.a. Falsitta, „Canone TV, utenti nell’ombra e giudici nella nebbia“, Riv.dir.trib. 1995, S. 801 ff.; Picciaredda/Selicato, „I tributi e l’ambiente“, Mailand 1996, S. 125 ff. m.w.N.

<sup>101</sup> „Canone di abbonamento radiotelevisivo“ - Dekret des Regierungspräsidenten Nr. 246 von 21.2.1938, zuletzt modifiziert mit dem Gesetz Nr. 103 vom 14.4.1975.

<sup>102</sup> Ausführlich dazu Falsitta, a.a.O., Riv.dir.trib. 1995, S. 801 ff.

<sup>103</sup> Falsitta, a.a.O., Riv.dir.trib. 1995, S. 801 ff.; Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 125 ff.

<sup>104</sup> Ausführlich zur Entwicklung der Literaturansicht bei Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 125 ff.

<sup>105</sup> Urteil Nr. 219 des 2. Senates vom 20.04.1989.

<sup>106</sup> Urteil Nr. 8549 des 1. Senates vom 3.8.1993.

<sup>107</sup> Die Gerichte nahmen damit eine Qualifikation des Abgabentyps vor, da die Abgabe im Dekret lediglich als „Canone“ bezeichnet wurde und dies keine konkrete Einordnung in die bekannten Abgabentypen imposta (Steuer), tassa (Gebühr), contributo (Beitrag) und tributo speciale (Sonderabgabe) zuließ. Näher dazu Falsitta, a.a.O., Riv.dir.trib. 1995, S. 801 ff.

Zusammenfassend lässt sich somit feststellen, dass es im Rahmen einer Gebührenpflicht grundsätzlich zu einer staatlichen Gegenleistung kommen muss. Die Gebührenhöhe muss sich, wenn die Gegenleistung Kosten verursacht, an diesen orientieren, sie kann im Einzelfall die Kosten aber auch übersteigen. Die Gegenleistung muss dem Staat jedoch nicht zwangsläufig Kosten verursachen. Eine Gebühr kann daher auch für die Verleihung des Rechts zur Inanspruchnahme von öffentlichen Gütern erhoben werden, wenn dem Gebührenpflichtigen daraus ein Vorteil erwächst<sup>108</sup>.

### **3.2 Die Gebühr als Umweltabgabe**

Legt man die oben dargestellte Interpretation des Begriffs der staatlichen Gegenleistung zugrunde, so eignet sich die Gebühr durchaus als Umweltabgabe im Bereich der Umweltnutzung. Da grundsätzlich auch die Rechtsverleihung zur Umweltnutzung eine Gegenleistung im Sinne der Gebühr darstellen kann, besteht theoretisch die Möglichkeit, dass der Staat lenkend eingreift, indem er die Nutzung knapper Umweltgüter oder solcher deren Verschmutzung bedrohliche Ausmaße annehmen mit einer Gebühr belegt.

Anknüpfend daran und im Zuge der Entscheidung des Kassationshofs von 1993<sup>109</sup> wurde mit dem Gesetz Nr. 36 vom 5. Januar 1994 eine Gebühr für den Verbrauch von öffentlichem Wasser eingeführt<sup>110</sup>. Ungeklärt ist jedoch die Frage, was die Voraussetzungen für eine solche Gebühr sind, und inwieweit sie auch auf andere Umweltmedien bzw. staatliche Güter übertragbar ist. Die Literatur ist der Ansicht, dass nur für die Inanspruchnahme solcher Güter eine Gebühr erhoben werden kann, die Staatseigentum sind oder für die der Staat die Verwaltung übernommen

---

<sup>108</sup> Näher dazu Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 125 ff.

<sup>109</sup> Urteil Nr. 8549 vom 3. August 1993, mit dem die Zulässigkeit einer derartigen Gebühr bestätigt wurde.

<sup>110</sup> Näher dazu auf S. 83 ff.

hat<sup>111</sup>. Dies ist zumindest für das Oberflächen- sowie Grundwasser der Fall (Art. 822 ZGB). Dieser Ansicht ist zu folgen, da ein Einschreiten des Staates in Form der Verleihung von Rechten nur möglich sein kann, wenn aufgrund einer besonderen Beziehung des Staates zum Gut ein Einschreiten rechtlich möglich ist. Dies erscheint im Hinblick auf eine etwaige Ausuferung von Abgabentatbeständen um so wichtiger, als an der grundsätzlichen Zulässigkeit dieser Gebührenform nicht gezweifelt wird.

## **4. Il contributo (der Beitrag)**

### **4.1 Die Struktur des Beitrags**

Dem Beitrag steht ebenfalls eine staatliche Gegenleistung gegenüber. Der Unterschied zur Gebühr ist jedoch, dass die Gegenleistung nicht dem einzelnen Beitragspflichtigen zugerechnet werden kann, sondern ausschließlich einer bestimmten Gruppe von Beitragszahlern. Der Beitrag wird grundsätzlich für einen bestimmten Vorteil, den der Beitragspflichtige erhalten hat (z.B. die sog. Beiträge zur Verbesserung einer bestimmten Sache) oder für eine Ausgabe, die von dem Beitragspflichtigen zu Lasten des Staates verursacht wurde (z.B. der Beitrag für die Wiederherstellung einer Sache) erhoben<sup>112</sup>.

### **4.2 Der Beitrag als Umweltabgabe**

Beiträge werden im italienischen Recht bereits als Umweltabgaben eingesetzt. So wurde mit dem Art. 29 des Gesetzes Nr. 427 vom 29. Oktober 1993 der Beitrag für die Wiederaufbereitung von Polyäthylen eingeführt<sup>113</sup>. Mit diesem Beitrag, der von den Herstellern zu zahlen war,

---

<sup>111</sup> Picciaredda/Selicato, a.a.O. S. 127, m.w.N.

<sup>112</sup> De Luca, „Compendio di diritto tributario“, Neapel 2003, S. 27 f.; Fantozzi, „Diritto tributario“, Turin 2001, S. 57.

<sup>113</sup> Näher dazu auf den S. 59 ff.

sollte ein Teil der Kosten, die dem Staat durch die Beseitigung und Wiederaufbereitung von Polyäthylen entstehen, zurückgeführt werden. Mit Beiträgen hat der Staat daher grundsätzlich die Möglichkeit einen Teil der Kosten, die der Allgemeinheit entstehen, den Verursachern, in der Regel den Herstellern, zu übertragen, ohne dass diese sofort in wirtschaftliche Bedrängnis geraten müssen<sup>114</sup>.

## **5. Il tributo speciale (die Sonderabgabe)**

### **5.1 Die Struktur der Sonderabgabe**

Die Rechtsfigur der Sonderabgabe wurde von der Literatur entwickelt und ist nicht ausdrücklich im Gesetz geregelt<sup>115</sup>. Ihre Einordnung in das Abgabensystem ist im Schrifttum umstritten. Ein Teil der Literatur ist der Ansicht, dass es sich bei der Sonderabgabe um einen eigenständigen Abgabentyp handelt<sup>116</sup>. Nach der überwiegenden Ansicht der Literatur stellt die Sonderabgabe jedoch eine besondere Form der Pflichtbeiträge dar<sup>117</sup>. Für die Zulässigkeit einer Sonderabgabe wird im Allgemeinen in der Literatur verlangt, dass nur eine bestimmte Gruppe oder Kategorie abgabepflichtig ist und dass das Abgabeaufkommen zweckgebunden im Interesse der abgabepflichtigen Gruppe verwandt wird<sup>118</sup>. Entscheidende Unterschiede zur Steuer sind somit die Zweckgebundenheit des Abgabeaufkommens und das Vorliegen einer staatlichen Gegenleistung<sup>119</sup>. Die staatliche Gegenleistung ist der Vorteil, der dem Abgabepflichtigen da-

---

<sup>114</sup> Z.B. beträgt der Beitragssatz für die Wiederaufbereitung von Polyäthylen 10% des Herstellungswertes des jeweiligen Produkts (Art. 29 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 427/93).

<sup>115</sup> Näher dazu Giannini A.D., „Il rapporto giuridico d'imposta“, Mailand 1937, S. 17; Maffezzoni, „Profili di una teoria giuridica generale dell'imposta“, Mailand 1969, S. 44; Micheli, „Profili critici in tema di potestà d'imposizione“, Mailand 1982, S. 10 f.; Fantozzi, „Diritto tributario“, Turin 2001, S. 62; Miscali, „Tributi speciali“, Enc. giur., Rom 1994.

<sup>116</sup> So Maffezzoni, a.a.O., S. 44 f.

<sup>117</sup> Fantozzi, a.a.O., S. 62 f.; Micheli, a.a.O., S. 10; Miscali, a.a.O., S. 7.

<sup>118</sup> So schon Giannini A.D., a.a.O., Mailand 1937, S. 17.

<sup>119</sup> Fantozzi, a.a.O., S. 63; aber auch Menti, „Ambiente e imposizione tributaria“, Padova 1999, S. 9 ff.

durch erwächst, dass das Abgabeaufkommen für einen Zweck verwandt wird, der in seinem bzw. im Interesse der abgabepflichtigen Gruppe liegt<sup>120</sup>. Der Gesetzgeber wählt die Rechtsfigur der Sonderabgabe insbesondere dann, wenn mit ihr ein Lenkungsanreiz geschaffen werden soll oder wenn notwendige Maßnahmen finanziert werden sollen, die nur einer bestimmten abgabepflichtigen Gruppe zugute kommen<sup>121</sup>.

## 5.2 Die Sonderabgabe als Umweltabgabe

Die Sonderabgabe erscheint ein ideales Instrument des Umweltabgabenrechts zu sein, da sie eine Fülle von Gestaltungsmöglichkeiten verspricht. Besonders vorteilhaft ist, dass für ihre Zulässigkeit nur die Voraussetzungen einer bestimmten Gruppe und der gruppennützigen Verwendung des Aufkommens vorliegen müssen. Diese geringen Zulässigkeitsanforderungen bergen jedoch auch gleichzeitig die Gefahr des Missbrauchs der Rechtsfigur. So wird von der Literatur insbesondere die Unbestimmtheit der Gegenleistung kritisiert<sup>122</sup>. Der Gesetzgeber hat das Merkmal der „gruppennützigen Verwendung des Aufkommens“ zum Teil bis zum Allgemeininteresse ausgedehnt und dieses mit dem Interesse der Gruppe gleichgesetzt<sup>123</sup>. Bei einer derartigen Auslegung der Voraussetzungen würden jedoch die Unterscheidungsmerkmale zur Steuer aufgehoben, was zwangsläufig zur Unzulässigkeit der Sonderabgabe führen muss<sup>124</sup>. Insgesamt genüge die Rechtsfigur der Sonderabgabe in der vorliegenden Form nicht den Anforderungen an Rechtssicherheit, was insbesondere an den bisher fehlenden Klarstellungen des Verfassungsgerichts hinsichtlich der grundsätzlichen Zulässigkeit des Instituts der Sonderabgabe und deren Voraussetzungen liege<sup>125</sup>. Im aktuellen Umweltabgabenrecht hat der

---

<sup>120</sup> Fantozzi, a.a.O., S. 63; Micheli, a.a.O., S. 10 f.; Miscali, a.a.O., S. 7 f.

<sup>121</sup> Fantozzi, a.a.O., S. 63 f.

<sup>122</sup> Insbesondere Menti, „Ambiente e imposizione tributaria“, Padova 1999, S. 10.

<sup>123</sup> Menti, a.a.O., S. 10 f.

<sup>124</sup> Menti, a.a.O., S. 11.

<sup>125</sup> Menti, a.a.O., S. 11; Fantozzi, a.a.O., S. 63 f.; Micheli, a.a.O., S. 11.

Gesetzgeber mit der Sonderabgabe für die Mülllagerung auf Deponien<sup>126</sup> erstmalig den Versuch gewagt, die Abgabe als Umweltsonderabgabe einzusetzen, wobei auch im Fall dieser Abgabe die Auslegungen der Merkmale durch den Gesetzgeber von der Literatur kritisiert werden<sup>127</sup>.

---

<sup>126</sup> Eingeführt mit Art. 3 des Gesetzes Nr. 549/ 1995.

<sup>127</sup> Vgl. Menti, a.a.O., S. 10 f.; Näher zu der Sonderabgabe auf den S. 54 ff.

## **Drittes Kapitel: Die Möglichkeit der Einführung von Umwelt- abgaben**

### **1. Einführung**

In diesem Kapitel soll untersucht werden, wer die Gesetzgebungskompetenz für den Bereich der Umweltabgaben besitzt, und in welchen Verfahren Umweltabgaben eingeführt werden können. Abschließend soll die Frage geklärt werden, wem das Aufkommen aus Umweltsteuern zusteht.

### **2. Möglichkeit der Einführung von Umweltsteuern**

#### **2.1 Steuergesetzgebungskompetenzen**

##### **2.1.1 Steuergesetzgebungskompetenz der Regionen**

###### **2.1.1.1 Einführung**

Die italienische Verfassung ist am 1. Januar 1948 in Kraft getreten. Im 5. Titel der Verfassung (Art. 114-133) sind die Regionen, Provinzen und Gemeinden geregelt. Gemäß Art. 114 Verf. sind die Regionen „Selbstverwaltungskörperschaften mit eigenen Befugnissen und Aufgaben gemäß den in der Verfassung festgelegten Grundsätzen“. Jedoch haben nicht alle 20 Regionen denselben Status. Vielmehr nehmen fünf Regionen (Sizilien, Sardinien, Trient-Oberetsch, Friaul-Julisch-Venetien und das Aosta-Tal) einen „verfassungsgesetzlichen Sonderstatus“ ein (Art. 116 Verf.). Dieser Sonderstatus geht darauf zurück, dass diese Regionen

geographische<sup>128</sup> sowie kulturelle Besonderheiten<sup>129</sup> aufweisen, die es erforderlich machten, ihnen eine „besondere Form der Autonomie“ zuzugestehen. Die Regionen mit Sonderstatut wurden verhältnismäßig schnell gegründet (Sizilien 1946 als erste und Friaul-Julisch-Venetien 1963 als fünfte) und nahmen umgehend nach ihrer Gründung ihre Arbeit auf<sup>130</sup>. Die übrigen 15 Regionen werden als Regionen mit Normalstatut bezeichnet<sup>131</sup>. Die in der Verfassung seit 1948 vorgesehene Einführung dieser Regionen dauerte jedoch ganze 22 Jahre, d.h. die 15 Regionen nahmen erst 1970, mit der Wahl der Mitglieder der Regionalräte, die Arbeit offiziell auf<sup>132</sup>.

Aufgrund dieser unterschiedlichen Strukturen und Befugnisse muss bei der Untersuchung hinsichtlich der Steuergesetzgebungskompetenz der Regionen auch zwischen den Regionen mit Sonderstatut und den Regionen mit Normalstatut unterschieden werden.

### **2.1.1.2 Steuergesetzgebungskompetenz der Regionen mit Sonderstatut**

#### **2.1.1.2.1 Die allgemeine Steuergesetzgebungskompetenz**

Um den von der Verfassung vorgesehenen Grundsatz des Sonderstatuts für die genannten Regionen mit Leben zu füllen, erließ der Gesetzgeber mit dem Gesetz Nr. 281 vom 16. Mai 1970 eine Regelung der „besonderen Form und Bedingungen der Autonomie“.

Danach wurde diesen Regionen u.a. eine konkurrierende Steuergesetzgebungskompetenz in den Bereichen zugestanden, in denen sie nach Art.

---

<sup>128</sup> Bei Sizilien und Sardinien handelt es sich um Inseln.

<sup>129</sup> Insbesondere wurde hier die Vielfalt der Kulturen und Mehrsprachigkeit der Bevölkerung in den Regionen Trient-Oberetsch, Friaul-Venetien und dem Aosta-Tal als Grund angeführt; vgl. Battini/Franchini/Cassese, „Manuale di diritto pubblico“, Mailand 2001, S. 348.

<sup>130</sup> Martines, „Diritto costituzionale“, Mailand 2003, S. 627 ff.

<sup>131</sup> Gemäß Art. 131 Verf. sind dies folgende: Piemont, Lombardei, Venetien, Ligurien, Emilia-Romagna, Toskana, Umbrien, Marken, Latium, Abruzzen, Molise, Kampanien, Apulien, Basilikata und Kalabrien.

<sup>132</sup> Battini/Franchini/Cassese, a.a.O., S. 347.

117 Verf. a.F. die Sachgesetzgebungskompetenz besaßen<sup>133</sup>. Mit anderen Worten, die Regionen hatten die Steuergesetzgebungskompetenz für die in Art. 117 Verf. a.F. aufgeführten Bereiche, soweit der Staat diese Sachgebiete steuerlich nicht ausdrücklich oder nicht vollständig geregelt hatte. Erheblich behindert wurde die Steuergesetzgebungskompetenz der Regionen zum einen durch die Tatsache, dass der Staat einen „Vorsprung“ von mehreren Jahrzehnten hatte und bereits ein nahezu vollständiges Steuersystem entwickelt hatte<sup>134</sup>. Zum anderen wurde die Steuergesetzgebungskompetenz der Regionen bereits seit dem Jahr 1957 durch die Rechtsprechung des Verfassungsgericht eingeschränkt, indem es den Regionen für immer mehr Sachgebiete die Steuergesetzgebungskompetenz entzog<sup>135</sup>. Das Verfassungsgericht begründete seine Entscheidungen jeweils damit, dass diese Bereiche von herausragendem Interesse für den ganzen Staat seien und nicht von unterschiedlichen regionalen Interessen beherrscht werden dürften<sup>136</sup>. Im Ergebnis waren die Einschränkungen so nachhaltig, dass die Literatur das Bestehen einer tatsächlichen Steuergesetzgebungskompetenz der Regionen anzweifelte<sup>137</sup>.

Mit der Verfassungsänderung im Jahre 2001<sup>138</sup> wurde die grundsätzliche Gesetzgebungsbefugnis den Regionen übertragen (Art. 117 Abs. 4 Verf.). Im Gegenzug sieht die Verfassung nunmehr Sachgebiete vor, für die der Staat die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz besitzt (Art. 117 Abs. 2 Verf.). Unter anderem weist Art. 117 Abs. 2 Buchst. e) Verf. dem Staat die ausschließliche Steuergesetzgebungskompetenz zu. Für die Regionen mit Sonderstatut bedeutet dies, dass sie im Zuge der Verfassungsänderung jegliche Steuergesetzgebungskompetenzen verloren haben<sup>139</sup>. Bedenkt man die Tatsache, dass der Hintergrund für die Verfassungsänd-

---

<sup>133</sup> Vgl. Gesetz Nr. 281/70. Näher dazu bei Martines, a.a.O., S. 674 ff.

<sup>134</sup> Battini/Franchini/Cassese, a.a.O., S. 347 f.; Martines, a.a.O., S. 675.

<sup>135</sup> Z.B. für die Bereiche der Gesundheit, des Tourismus etc. Vgl. dazu u.a. die Urteile des Verfassungsgerichts: Nr. 58/1957; Nr. 113/1957; Nr. 65/1965; Nr. 4/1967; Nr. 24/1967; Nr. 97/1974; Nr. 58/1973.

<sup>136</sup> Vgl. hierzu die Urteile des Verfassungsgericht, (Fn. 135).

<sup>137</sup> So Fantozzi, „Diritto tributario“, Turin 2001, S. 103 ff.; Tesauro, „Istituzioni nel diritto tributario“, Turin 2002, S. 243 f.

<sup>138</sup> Aufgrund des Gesetzes Nr. 3 vom 18. Oktober 2001, mit dem die Art. 114 - 132 Verf. zum Großteil abgeschafft oder abgeändert wurden.

<sup>139</sup> Näher dazu Martines, „Diritto costituzionale“, Mailand 2003, S. 680 f.

erung 2001 die Stärkung des Föderalismus war<sup>140</sup>, so haben die Regionen mit Sonderstatut auf den ersten Blick einen erheblichen Verlust an Autonomie hinnehmen müssen. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass diese fünf Regionen schon vor der Verfassungsänderung von ihrer Steuergesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht haben. Keine der Regionen hatte je eine eigene Steuer eingeführt. Vielmehr beschränkte sie sich im Bereich der Steuergesetzgebung schon vor der Verfassungsänderung darauf die Hebesätze für einige staatliche Steuern in einem vorbestimmten Bereich festzusetzen<sup>141</sup>. Insoweit wird der Verlust der konkurrierenden Steuergesetzgebungskompetenz von der Literatur auch nicht als „echte“ Schwächung der Autonomie der Regionen gewertet<sup>142</sup>.

#### **2.1.1.2.2 Die Möglichkeit der Einführung von Umweltsteuern**

Bis zur Verfassungsänderung im Jahre 2001 hatten die Regionen mit Sonderstatut eine konkurrierende Steuergesetzgebungskompetenz für die Bereiche, in denen sie auch die Sachgesetzgebungskompetenz hatten. Bis dahin wäre es ihnen grundsätzlich möglich gewesen, Lenkungssteuern mit ökologischen Hintergrund einzuführen. Art 117 Verf. a.F. sah für die Regionen u.a. die Sachgesetzgebungskompetenz für die Land- und Forstwirtschaft, Mineral- und Thermalquellen, Jagdwesen etc. vor. In diesen Bereichen wäre es durchaus denkbar gewesen, Umweltsteuern als ein Instrument des Umweltschutzes einzusetzen. Die einzigen Schranken waren, neben der Beachtung der Art. 23 und 53 Verf., das Gebot der Widerspruchsfreiheit zu Staatsgesetzen, zum Wohle der Nation und dem Interesse anderer Regionen (Art. 117 Abs. 1 Verf. a.F.)<sup>143</sup>.

Nach der Verfassungsänderung 2001 hat sich die Steuergesetzgebungskompetenz in diesem Bereich jedoch dahingehend geändert, dass dem

---

<sup>140</sup> Auch die Verfassungsänderung zielte auf die Förderung des Föderalismus der Regionen ab. Näher dazu Martines, a.a.O., S. 680 f.

<sup>141</sup> Tesauro, a.a.O., S. 245.

<sup>142</sup> So z.B. Fantozzi, a.a.O., S. 103 f.

<sup>143</sup> Martines, a.a.O., S. 680 ff.

Staat die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz sowohl für den Bereich des Umweltschutzes (Art. 117 Abs. 2 Buchst. s) Verf.), als auch für den Bereich der Steuern (Art. 117 Abs. 2 Buchst. e) Verf.) zugewiesen wurde. Für den Umweltschutz und das Instrument der Umweltsteuern im Besonderen bedeutet dies, dass den Regionen jede Möglichkeit genommen wurde, Lenkungssteuern mit ökologischem Hintergrund einzuführen sowie Umweltschutzgesetze zu erlassen. Diese Entscheidung des Verfassungsgesetzgebers ist insoweit zu kritisieren, dass die Regionen jetzt nicht mehr in der Lage sind auf, die regional bedingten Umweltprobleme angemessen reagieren zu können. Eine einheitliche staatliche Umweltgesetzgebung, in der die Regionen von der Mitwirkung ausgeschlossen sind, lässt ein Sinken der Effektivität in diesem Bereich befürchten<sup>144</sup>.

### **2.1.1.3 Steuergesetzgebungskompetenz der Regionen mit Normalstatut**

#### **2.1.1.3.1 Die allgemeine Steuergesetzgebungskompetenz**

Die Verfassung garantiert den Regionen mit sog. Normalstatut gemäß Art. 119 Abs. 1, „[...] die Finanzhoheit in den durch die Gesetze der Republik bestimmten Formen und Grenzen.“ Diese Finanzhoheit wird den Regionen in der Praxis dadurch ermöglicht, dass ihnen die Einnahmen bestimmter staatlicher Steuern zugewiesen werden<sup>145</sup>.

Ob sie die ihnen zugesicherte Finanzhoheit auch dadurch sichern können, dass sie eigene Steuern einführen, d.h. ob sie überhaupt eine Steuergesetzgebungskompetenz besitzen, war lange Zeit unklar.

Der vorherrschende Teil der Literatur<sup>146</sup> sprach sich gegen eine Steuergesetzgebungskompetenz der Regionen aus. Dies wurde mit dem Art. 117 Verf. a.F. begründet, der den Regionen die Sachgesetzgebungskompe-

---

<sup>144</sup> Dazu etwa bei Pasqualini Salsa, „Diritto ambientale“, Rimini 2003, S. 21 f.

<sup>145</sup> Fantozzi, a.a.O., S. 104; vgl. aber auch Greco, „Elementi di diritto tributario, Rom 2002, S. 37 f.

<sup>146</sup> Fantozzi, a.a.O., S. 104; Falsitta, „Manuale di diritto tributario“, Mailand 1999, S.47.

tenz für bestimmte Bereiche zuwies. Da die Steuern als Sachgebiet in Art. 117 Verf. a.F. nicht aufgeführt waren, schloss dieser Teil der Literatur daraus, dass die Regionen auch keine eigene Steuergesetzgebungshoheit hätten. Nach ihrer Ansicht seien die dort aufgeführten Sachgebiete abschließend gewesen. Zum anderen sei den Regionen in Art. 119 Abs. 1 Verf. lediglich die Finanzhoheit und keinerlei Steuergesetzgebungskompetenz zugesichert.

Der Teil der Literatur<sup>147</sup> hingegen, der sich für eine Steuergesetzgebungskompetenz der Regionen aussprach, argumentierte mit Art. 120 Verf., der wie folgt lautet: „Die Region darf keine Einfuhr-, Ausfuhr- oder Transitzölle erheben. [...]“

Damit werde den Regionen ausdrücklich untersagt, bestimmte Steuerarten, nämlich Zölle zu erheben. Ein solches Verbot hätte jedoch nur Sinn, wenn die Regionen auch tatsächlich eine Steuergesetzgebungskompetenz hätten<sup>148</sup>.

Diesen Streit hat der Verfassungsgesetzgeber im Zuge der Verfassungsänderung 2001 nunmehr entschieden, indem er dem Staat die ausschließliche Steuergesetzgebungskompetenz zugewiesen hat (Art. 117 Abs. 2 Buchst. e) Verf.). Als Begründung für diese Entscheidung wurde angeführt, dass eines der Hauptanliegen - schon der Verfassungsversammlung - war, eine gleiche Lebensqualität in allen Regionen herzustellen, und dass eine eigene Steuergesetzgebungskompetenz der Regionen insoweit genau das Gegenteil bewirken würde<sup>149</sup>.

#### **2.1.1.3.2 Die Möglichkeit der Einführung von Umweltsteuern**

War es bereits vor der Verfassungsänderung 2001 unklar, ob die Regionen überhaupt eine Steuergesetzgebungskompetenz besaßen, so ist die Frage seit 2001 zu verneinen, da dem Staat die ausschließliche Steuergesetzgebungskompetenz zugewiesen wurde (Art. 117 Abs. 2 Buchst. e)

---

<sup>147</sup> So z.B. Tesauro, „Istituzioni di diritto tributario“, Turin 2002, S. 245 f.

<sup>148</sup> Tesauro, a.a.O., S. 246.

<sup>149</sup> Siehe dazu Battini/Franchini/Cassese, a.a.O., S. 88 ff.

Verf.). Im Ergebnis haben die Regionen daher auch nicht die Möglichkeit, Umweltsteuern einzuführen. Auch hier ist die Entscheidung des Verfassungsgesetzgebers zu kritisieren, da es zweifelhaft ist, ob ein effektiver Umweltschutz betrieben werden kann, wenn man den Regionen die Sachgebiete des Umweltschutzes und der Steuern entzieht, insbesondere weil die klimatischen und geographischen Bedingungen der Regionen sich zum Teil erheblich unterscheiden. Ein Zusammenwirken staatlicher und regionaler Instrumente im Verbund würde im Einzelfall zu effektiveren Ergebnissen führen, da von den Regionen oftmals eine schnellere und problemnähere Lösung zu erwarten wäre<sup>150</sup>.

### **2.1.2 Steuergesetzgebungskompetenz der Provinzen und Gemeinden**

Gemäß Art. 128 Verf. sind „die Provinzen und Gemeinden Selbstverwaltungskörperschaften im Rahmen der von den allgemeinen Gesetzen der Republik festgelegten Grundsätze, die ihre Aufgaben bestimmen.“ Nach allgemeiner Ansicht<sup>151</sup> haben weder die Provinzen noch die Gemeinden eine Steuergesetzgebungskompetenz, sondern sie haben lediglich die Möglichkeit, die Hebesätze für einige ihnen zugewiesene staatlicher Steuern festzulegen.

### **2.1.3 Steuergesetzgebungskompetenz und Steuerfindungsrecht des Staates**

Wie dargestellt, hat der Staat die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für den Bereich der Steuern (Art. 117 Abs. 2 Buchst. e) Verf.). Eine genauere Spezifizierung hinsichtlich der Steuergesetzgebungskompetenz lässt sich der Verfassung jedoch nicht entnehmen. Einzig die Prinzipien der Art. 23 und 53 Verf. stellen verfassungsrechtliche Schranken dar.

---

<sup>150</sup> So auch Spinelli, „Profili teoretici ed applicativi della tassazione ambientale“, Bologna 1999, S. 109 f.

<sup>151</sup> Falsitta, a.a.O., S. 66 ff.; Tesauero, a.a.O., S. 79.

Insbesondere sieht die italienische Verfassung auch keinen Steuerkatalog wie Art. 106 GG vor. Es steht somit grundsätzlich im Ermessen des staatlichen Gesetzgebers, das Steuersystem zu gestalten und zu verändern<sup>152</sup>. Diese von der Verfassung ausgehende Unbestimmtheit führte dazu, dass das Steuersystem mehrfach Gegenstand von Reformen war. Bereits 1951<sup>153</sup> (sog. Gesetz Vanoni) wurde das Steuersystem erstmalig geändert. Gründe hierfür waren unter anderem die übermäßige Einführung von Steuern sowie die Mehrfachbesteuerung einiger Steuerobjekte<sup>154</sup>. In der Folgezeit kam es 1967<sup>155</sup> und 1971<sup>156</sup> nochmals zu Reformen des Steuersystems. Insbesondere wurden danach die Grundprinzipien des Steuersystems festgelegt, die im Einzelnen sind<sup>157</sup>:

- a) die Anpassungsfähigkeit des Systems an politische und wirtschaftliche Veränderungen;
- b) die Widerspruchsfreiheit zwischen den einzelnen Steuergesetzen;
- c) die Bestimmtheit und Verständlichkeit der Steuergesetze.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der staatliche Gesetzgeber zwar verfassungsrechtliche Schranken und durch Gesetz bestimmte Grundprinzipien des Steuersystems beachten muss, ihm aber im Hinblick auf das Steuerfindungsrecht ein erheblicher Ermessensspielraum geblieben ist. Mit anderen Worten, das Steuerfindungsrecht des Gesetzgebers ist nicht auf gewisse Steuertypen begrenzt<sup>158</sup>.

Überträgt man dieses Ergebnis auf den Bereich der Umweltsteuern, bedeutet das, dass der italienische Gesetzgeber nicht auf ökologisch motivierte Verbrauchsteuern beschränkt ist. Vielmehr besteht grundsätzlich die Möglichkeit, auch andere Umweltsteuertypen, wie z.B. Emissionssteuern einzuführen. Diese hätten den Vorteil, dass sie das umweltschä-

---

<sup>152</sup> Vgl. Martines, „Diritto costituzionale“, Mailand 2003, S. 554 f.

<sup>153</sup> Gesetz Nr. 25 vom 11. Januar 1951.

<sup>154</sup> Näher dazu de Luca, „Compendio di diritto tributario“, Neapel 2003, S. 111 ff.; Greco, „Elementi di diritto tributario“, Rom 2002, S. 195 ff.

<sup>155</sup> Gesetz Nr. 685 vom 27. Juli 1967.

<sup>156</sup> Gesetz Nr. 825 vom 9. Oktober 1971.

<sup>157</sup> Vgl. dazu de Luca, a.a.O., S. 112.

<sup>158</sup> Vgl. Tesauero, a.a.O., S. 81 ff.; Greco, a.a.O., S. 197.

digende Verhalten unmittelbar erfassen können<sup>159</sup>. Dass sich der Gesetzgeber bisher, trotz der gegebenen Möglichkeiten, ausschließlich auf die Mineralölsteuer als Umweltsteuer in der Form von Verbrauchsteuern beschränkt hat, ist hauptsächlich auf die generelle Zurückhaltung gegenüber der Steuer als Instrument des Umweltschutzes zurückzuführen<sup>160</sup>.

#### **2.1.4 Verhältnis Steuergesetzgebungskompetenz und Sachgesetzgebungskompetenz**

Lenkungssteuern wirken gestaltend auf einen Sachbereich ein, indem sie eine Verhaltensempfehlung überbringen. Somit stellt sich die Frage, ob die Steuergesetzgebungskompetenz für derartige Lenkungssteuern ausreichend ist oder ob für die von der Lenkung betroffene Materie zusätzlich eine Sachgesetzgebungskompetenz erforderlich ist.

Da es weder eine ausdrückliche gesetzliche Regelung, noch einschlägige Rechtsprechung zu der Frage gibt, ist die Literatur der einhelligen Meinung, dass die Kompetenzfrage nach den die allgemeinen Regeln zu lösen sei<sup>161</sup>. Vor der Verfassungsänderung 2001 besaß der Staat neben der grundsätzlichen Steuergesetzgebungskompetenz<sup>162</sup> auch die grundsätzliche Sachgesetzgebungskompetenz, mit Ausnahme der 17 Bereiche, die Art. 117 Verf. a.F. den Regionen zuwies. Der Staat konnte aber auch in diese Bereiche regelnd eingreifen, sofern es die „Grundsätze zum Wohle der Nation“ betraf (Art. 117 Abs. 1 Verf. a.F.)<sup>163</sup>. Nach der Ansicht des Verfassungsgerichts sind unter den Begriff „zum Wohle der Nation“ die Werte und Prinzipien der Verfassung, aber auch diejenigen außerhalb der Verfassung zu fassen<sup>164</sup>. Wann ein Übergreifen staatlicher Gesetzgebung

---

<sup>159</sup> Vgl. dazu Picciaredda/Selicato, „I tributi e l'ambiente“ Mailand 1996, S. 31 ff.

<sup>160</sup> Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 31 ff.

<sup>161</sup> Dazu Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 35 ff.; Gerelli/Tremonti (Hrsg.), „Tassazione consumo ambiente“, Mailand 2001, S. 68 ff.

<sup>162</sup> Ausnahme hiervon war lediglich die „theoretische“ konkurrierende Steuergesetzgebungskompetenz der Regionen mit Sonderstatut.

<sup>163</sup> Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 35 ff.; Gerelli/Tremonti, a.a.O., S. 68 ff., Martines, a.a.O., S. 665 ff.

<sup>164</sup> U.a. Urteil Nr. 991 und 1130 von 1988. Näher dazu Martines, a.a.O., S. 666.

die Sachkompetenz der Regionen verletzte und ob diese Verletzung zum Wohle der Nation im Einzelfall gerechtfertigt war, musste das Verfassungsgericht auf Antrag der Regionen entscheiden<sup>165</sup>. Für Lenkungssteuern galt insoweit dieselbe Regelung. Der staatliche Gesetzgeber konnte mit Lenkungssteuern grundsätzlich auch in Bereiche eingreifen, für die er keine Sachgesetzgebungskompetenz besaß, wenn es dem Wohle der Nation diene<sup>166</sup>. Für die Umweltsteuern leitet die Literatur das Vorliegen des Merkmals „zum Wohl der Nation“ aus der Tatsache ab, dass mit der Lenkungswirkung von Umweltsteuern das von Art. 32 Verf. beinhaltete Staatsziel, nämlich die Verpflichtung des Staates „geeignete Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und deren Verbesserung zu ergreifen“, gefördert werde<sup>167</sup>. Somit ist, mit der Literatur, bis zu einer Entscheidung des Verfassungsgerichts, davon auszugehen, dass für Umweltsteuern neben der Steuergesetzgebungskompetenz keine zusätzliche Sachgesetzgebungskompetenz erforderlich ist<sup>168</sup>.

Nach der Verfassungsänderung 2001 besitzt der Staat unbestritten die ausschließliche Steuergesetzgebungskompetenz (Art. 117 Abs. 2 Buchst. e) Verf.). Die grundsätzliche Sachgesetzgebungskompetenz wurde jedoch den Regionen zugewiesen (Art. 117 Abs. 4 Verf.). Ein staatliches Übergreifen in ein Sachgebiet, für welches die Regionen die Gesetzgebungskompetenz haben, ist daher noch eher möglich. Wie schon vor der Verfassungsänderung ist es dem Staat jedoch noch immer gestattet, in einen Bereich gesetzlich einzugreifen, für den er nicht die Sachkompetenz hat, wenn es zum Wohle der Nation ist<sup>169</sup>. Somit besteht auch weiterhin, der Ansicht der Literatur folgend<sup>170</sup>, die Möglichkeit, dass Umweltsteuern Lenkungswirkung in einem Sachgebiet entfalten, für das die Regionen die Sachkompetenz besitzen. Im Einzelfall muss das Verfassungsgericht, auf Antrag der Regionen, entscheiden, ob die Lenkungs-

---

<sup>165</sup> Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 35 ff.; Gerelli/Tremonti, a.a.O., S. 68 ff.

<sup>166</sup> Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 36; Gerelli/Tremonti, a.a.O., S. 68 ff.

<sup>167</sup> Dazu Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 36 f. Näher zum Art. 32 Verf. auf S. 5 f.

<sup>168</sup> Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 36.

<sup>169</sup> Martines, a.a.O. S. 554 ff.

<sup>170</sup> So insbesondere Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 36.

wirkung der Steuer einen ungerechtfertigten Eingriff in die Sachgesetzgebungskompetenz der Regionen darstellt.

## **2.2 Die verschiedenen Möglichkeiten Umweltsteuern einzuführen**

### **2.2.1 Der Gesetzesbegriff**

In Italien herrscht der sog. Gesetzgebungsalltag, d.h. die Anzahl von Gesetzen und deren Modifikationen ist unüberschaubar. Ebenso unterscheidet sich das Verständnis des Gesetzesbegriffs vom deutschen Verständnis insoweit, als man sich von dem traditionell-formellen Gesetzesbegriff, der lediglich die durch das Parlament gesetzten Rechtsnormen umfasst, gelöst hat. Heute ist anerkannt und in der Praxis politisches Tagesgeschehen, dass auch die Regierung ein rechtsetzendes Organ ist<sup>171</sup>. Die von ihr gesetzten Rechtsakte mit Gesetzeskraft (die sog. Dekrete) stehen im Rang den Gesetzen gleich. Rechtsfolgenkonflikte sind nach den allgemeinen Regeln über den Vorrang späterer und speziellerer Normen, den sog. Modifikationen, aufzulösen<sup>172</sup>. Bei den Dekreten unterscheidet man die Gesetzesverordnung (decreto legislativo) und die Verordnung mit Gesetzeskraft (decreto-legge).

### **2.2.2 Die Gesetzesverordnung (decreto legislativo)**

Die Gesetzesverordnung gemäß Art. 76 Verf.<sup>173</sup> beruht auf einer parlamentarischen Ermächtigungsnorm, d.h. der Regierung wird für einen bestimmten Bereich ausdrücklich die gesetzgebende Gewalt übertra-

---

<sup>171</sup> Verfassungsrechtlich verankert ist dies in Art. 77 Verf.. Dazu Kindler, „Einführung in das italienische Recht“, München 1993, § 5 Rz. 9.

<sup>172</sup> Trabucchi, „Istituzione di diritto civile“, Padova 1999, § 6.

<sup>173</sup> Art. 76 Verf. lautet: „Die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt darf der Regierung nur übertragen werden unter Festlegung von Grundsätzen und Richtlinien und nur für begrenzte Zeit und für bestimmte Bereiche.“

gen<sup>174</sup>. Diesen Weg schlägt das Parlament ein, wenn besonders komplexe oder rein technische und unpolitische Gesetze zu verabschieden sind<sup>175</sup>. Falsch wäre es jedoch, ausgehend vom deutschen Verständnis der Normenhierarchie, diese Verordnungen gegenüber den formellen Gesetzen als nachrangig zu behandeln<sup>176</sup>. Um einer Selbstentmachtung des Parlaments vorzubeugen, sind der Rechtsetzung durch die Regierung enge Grenzen gesetzt. Eine solche Grenze enthält Art. 72 Abs. 4 Verf., wonach der Erlass von Ermächtigungsgesetzen nicht an beschließende Kommissionen übertragen werden darf. Des weiteren ergeben sich aus Art. 76 Verf. und dem Gesetz Nr. 400 vom 23. August 1988, welches die Zusammensetzung und die Aufgaben der Regierung definiert, die inhaltlichen Grenzen der Rechtsetzungsmöglichkeit durch die Regierung<sup>177</sup>.

### **2.2.3 Die Verordnung mit Gesetzeskraft (decreto-legge)**

Die Verordnungen mit Gesetzeskraft gemäß Art. 77 Verf.<sup>178</sup> sind für Notfälle gedacht und werden deswegen auch als Notverordnungen bezeichnet<sup>179</sup>. In diesem Fall erlässt die Regierung die Verordnung mit Gesetzeskraft zunächst ohne gesetzliche Ermächtigung. Sie verliert rückwirkend ihre Gültigkeit, wenn sie nicht innerhalb von 60 Tagen nach ihrer Veröffentlichung in ein Gesetz umgewandelt wird (Art. 77 Abs. 3 Verf.). Die Verordnungen stehen im Rang einfacher Gesetze (Art. 77 Abs. 2 Verf.). Die Grenzen der Verordnungsgewalt ergeben sich aus Art. 15b des Gesetzes Nr. 400 vom 23. August 1988 i.V.m. Art. 72 Abs. 4 Verf.

---

<sup>174</sup> Hipold/Steinmair/Zandanel, „Grundriss des italienischen Steuerrechts“, Bozen 1997, S. 3 ff.

<sup>175</sup> Falcon, „Lineamento di diritto pubblico“, Mailand 1999, S 31.

<sup>176</sup> Kindler, a.a.O., § 5 Rz. 9.

<sup>177</sup> Falcon, a.a.O., S 32; Kindler, a.a.O., § 5 Rz. 10.

<sup>178</sup> Art. 77 Verf. lautet: „Die Regierung kann ohne Ermächtigung durch die Kammern keine Verordnung mit Gesetzeskraft erlassen. Wenn die Regierung in Fällen außergewöhnlicher Notwendigkeit und Dringlichkeit in eigener Verantwortung provisorische Anordnungen mit Gesetzeskraft erlässt, so muss sie diese am gleichen Tage zur Umwandlung in Gesetze den Kammern vorlegen. [...]. Die Verordnungen verlieren rückwirkend ihre Gültigkeit, wenn sie nicht innerhalb von 60 Tagen nach ihrer Veröffentlichung in Gesetze umgewandelt sind. [...].“

<sup>179</sup> Hipold/Steinmair/Zandanel, a.a.O., siehe dort im Abkürzungsverzeichnis.

Danach kann die Regierung im Wege der Verordnung mit Gesetzeskraft sich insbesondere nicht selbst zum Erlass von Gesetzesverordnungen, die über die oben dargestellten Grenzen hinausgehen, ermächtigen<sup>180</sup>.

#### **2.2.4 Der aufhebende Volksentscheid (referendum abrogativo)**

Die Verfassung sieht in Art. 75 Abs. 1 Verf. die direkte Beteiligung des Volkes am Gesetzgebungsverfahren im negativen Sinne vor, mit dem Ziel der Aufhebung gesetzgeberischer Maßnahmen. Das Referendum muss von 500.000 Wahlberechtigten oder fünf Regionalräten beantragt werden. Ein beim Kassationshof gebildetes Zentralbüro prüft zunächst die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen des Antrags und leitet sodann den Antrag an das Verfassungsgericht weiter<sup>181</sup>. Gemäß Art. 75 Abs. 2 Verf. ist ein Volksentscheid jedoch nicht zulässig für Steuer- und Haushaltsgesetze, über Amnestien und Strafnachlässe sowie über die Ermächtigung zur Ratifizierung internationaler Verträge.

#### **2.2.5 Folgen für die Einführung von Umweltsteuern**

Zunächst ist festzuhalten, dass Umweltsteuergesetze grundsätzlich durch ein normales Gesetzgebungsverfahren für einfache Gesetze (*legge ordinaria*) erlassen werden können. Ein Volksentscheid hinsichtlich einzelner Umweltsteuergesetze wäre nicht zulässig, da Steuergesetze gemäß Art. 75 Abs. 2 Verf. nicht zur Abstimmung gestellt werden dürfen. Ein normales Gesetzgebungsverfahren nimmt jedoch eine erhebliche Zeit in Anspruch und nicht selten scheitert dieses am Widerstand der Kammern<sup>182</sup>. Um diesem politischen Widerstand auszuweichen und um überhaupt handlungsfähig zu bleiben, erlässt die Regierung hauptsächlich Ge-

---

<sup>180</sup> Pitruzzella, „La legge di conversione del decreto-legge“, Padova 1990, S. 19 f.

<sup>181</sup> Battini/Franchini/Cassese, a.a.O. S. 278 ff.

<sup>182</sup> Battini/Franchini/Cassese, a.a.O., S. 278 ff.; Martines, „Diritto costituzionale“, Mailand 2003, S. 211 ff. und 362 ff.

setzesverordnungen oder Verordnungen mit Gesetzeskraft<sup>183</sup>. Da die Verordnungen mit Gesetzeskraft ihre Wirksamkeit rückwirkend nach 60 Tagen verlieren, wenn sie nicht von den Kammern in ein Gesetz umgewandelt werden, werden sie nicht selten durch einen formellen Akt kurz vor Ablauf von der Regierung bestätigt. Diese Verlängerung beinhaltet jeweils einige Änderungen der Verordnung, die jedoch den wesentlichen Teil der ursprünglichen Verordnung nicht berühren. Damit kommt die Regierung einer eventuellen Verfassungswidrigkeit der Verordnung zuvor<sup>184</sup>.

Überträgt man diese Ergebnisse auf den Bereich der Umweltsteuergesetze, so ist dem Erlass durch Regierungsdekrete ein erheblich größeres Potenzial zuzusprechen als dem Weg des normalen Gesetzgebungsverfahrens. Dies ergibt sich daraus, dass zum einen das Instrument der Umweltsteuer an sich umstritten ist und dass zum anderen die Einführung neuer Steuern generell ein Problem darstellt<sup>185</sup>. Würde das Parlament hingegen der Regierung die gesetzgebende Gewalt für den Bereich der Umweltsteuern übertragen (Art. 76 Verf.), so könnte die Regierung entsprechend schnell auf Umweltbelastungen reagieren. Sollte das Parlament der Regierung die gesetzgebende Gewalt für den Bereich der Umweltsteuern verweigern, so hätte die Regierung im Notfall dennoch die Möglichkeit, bei auftretenden Umweltbelastungen schnell und effektiv Umweltsteuern einzuführen und zwar durch die Verordnungen mit Gesetzeskraft. Hierfür müsste dann jedoch eine außergewöhnliche Notwendigkeit vorliegen, wobei dieser Begriff zumeist sehr strapaziert wird und daher sehr weit auszulegen ist<sup>186</sup>. Danach wäre die Verordnung innerhalb von 60 Tagen in ein Gesetz umzuwandeln oder die Regierung verlängert die Verordnung wegen anhaltender Notwendigkeit. Tatsächlich sind die überwiegende Mehrheit der bereits bestehenden Umweltabgabengesetze zunächst aufgrund von Regierungsdekreten erlassen worden<sup>187</sup>.

---

<sup>183</sup> Martines, a.a.O., 211 ff. und 362 ff.

<sup>184</sup> Martines, a.a.O., S. 362 ff..

<sup>185</sup> Zum Problem, gänzlich neue Steuern einzuführen, Martines, a.a.O., S. 363.

<sup>186</sup> Martines, a.a.O., S. 365.

<sup>187</sup> So z.B. die Fabrikationssteuer für Plastiktüten. Siehe auf S. 59 ff.

## 2.3 Die Steuerertragshoheit

### 2.3.1 Die Steuerertragshoheit im Allgemeinen

Die Verfassung überlässt, wie dargestellt, grundsätzlich dem staatlichen Gesetzgeber die Gestaltung des Steuersystems. Anknüpfend an dieses Prinzip sieht die Verfassung auch keine Regelungen hinsichtlich der Verteilung des Steueraufkommens vor. Vielmehr muss der staatliche Gesetzgeber in Gesetzen die Verteilung des Aufkommens regeln<sup>188</sup>.

Bis 1997 sahen diese vor, dass, bis auf einige Ausnahmen, das gesamte Steueraufkommen in die Staatskasse floss<sup>189</sup>. Die Regionen finanzierten sich hauptsächlich aus den ihnen vom Staat zugewiesenen Finanzmitteln. Diese wurden nach festen Parametern, wie Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft, an die einzelnen Regionen verteilt<sup>190</sup>. Seit jeher wurde diese Form der Finanzierung der Regionen von der Literatur als verfassungswidrig kritisiert<sup>191</sup>, da in Art. 119 Abs. 1 Verf. den Regionen ausdrücklich eine Finanzhoheit zugewilligt wird. Nach Ansicht der Literatur müsste diese zumindest zum Teil aus eigenen Steuererträgen bestehen<sup>192</sup>. Ein Umdenken brachte sodann das Gesetz Nr. 446 vom 15. Dezember 1997. Mit diesem sollte der sog. fiskale Föderalismus der Regionen gestärkt werden, indem ihnen die Ertragshoheit für einige Steuern zugewiesen wurde<sup>193</sup>.

---

<sup>188</sup> Dazu z.B. Tesauro, „Istituzioni nel diritto tributario“, Turin 2002, S. 250 f.; Greco, „Elementi di diritto tributario“, Rom 2002, S. 29 ff.

<sup>189</sup> Tesauro, a.a.O., S. 251; Greco, a.a.O., S. 29.

<sup>190</sup> Tesauro, a.a.O., S. 251; aber auch Battini/Franchini/Cassese, „Manuale di diritto pubblica“, Mailand 2001, S. 354.

<sup>191</sup> Vgl. m.w.N. Battini/Franchini/Cassese, a.a.O., S. 355.

<sup>192</sup> M.w.N. Battini/Franchini/Cassese, a.a.O., S. 355 f.

<sup>193</sup> In der Folgezeit wurden noch mehrere Gesetze erlassen, die den Regionen die Ertragshoheit für weitere Steuern zuwies. So zuletzt die Gesetzesverordnung Nr. 56 vom 18. Februar 2000; vgl. hierzu auch Battini/Franchini/Cassese, a.a.O., S. 356.

### **2.3.2 Die Steuerertragshoheit aus Umweltsteuern**

Auch für die Umweltsteuern gelten die dargestellten, allgemeinen Grundsätze<sup>194</sup>. Da der Staat die Gesetzgebungskompetenz für die Verteilung der Steuererträge hat, muss er bei jeder neu eingeführten Steuer auch gleichzeitig die Verteilung des Aufkommens regeln. Nach welchem System er letztlich das Aufkommen verteilt, liegt in seinem Ermessen, wobei er insbesondere die Stärkung der Finanzautonomie der Regionen in seine Erwägungen einbeziehen muss<sup>195</sup>.

### **3. Die Möglichkeit der Einführung von Umweltabgaben in der Form von Gebühren und Beiträgen**

Bis zum Jahre 2001 wurde den Regionen die Gesetzgebungskompetenz für 17 Sachgebiete zugewiesen, die in regionalem Interesse standen (Art. 117 Verf. a.F.)<sup>196</sup>. Ebenso oblagen den Regionen für diese Sachgebiete die Verwaltungsaufgaben (Art. 118 Verf. a.F.). Die Kompetenz zur Erhebung von Gebühren und Beiträgen in diesen Sachgebieten ergab sich somit aus ihrer allgemeinen Sachzuständigkeit<sup>197</sup>. Außerhalb der Sachgebiete des Art. 117 Verf. a.F. erließ der staatliche Gesetzgeber, wenn regionale Interessen betroffen waren, zumeist Rahmengesetze, im Rahmen derer regionale Unterschiede berücksichtigt werden konnten<sup>198</sup>. Ein Beispiel hierfür ist die Gebühr für die Sammlung von Stadtabfällen<sup>199</sup>. Danach wird eine Grundgebühr erhoben, die jährlich vom zuständigen staatlichen Ministerium festzulegen ist, und eine variable Gebühr, die die Gemeinden zur Kostendeckung der Aufgabe, die sie von den Regionen übertragen bekommen, erheben.

---

<sup>194</sup> So Piccaredda/Selicato, „I tributi e l'ambiente“, Mailand 1996, S. 126 ff.

<sup>195</sup> Dazu Piccaredda/Selicato, a.a.O., S. 126 ff.

<sup>196</sup> Dies waren z.B. Straßenbahnen und Omnibuslinien, Land- und Forstwirtschaft, Straßenbau etc.

<sup>197</sup> Fantozzi, „Diritto tributario“, Turin 2001, S. 132; Falsitta, „Manuale di diritto tributario“, Mailand 1999, S. 56 f.

<sup>198</sup> Fantozzi, a.a.O., S. 132 f.; Falsitta, a.a.O., S. 56 f.

<sup>199</sup> Staatsgesetz Nr. 22 vom 5. Februar 1997. Näher dazu auf S. 46 ff.

Mit der Verfassungsänderung 2001<sup>200</sup> wurde nunmehr die grundsätzliche Gesetzgebungsbefugnis dem Staat entzogen und den Regionen zugewiesen (Art. 117 Abs. 4 Verf.). In Abs. 2 und Abs. 3 des Art. 117 Verf. wurden dem Staat jedoch umfangreiche ausschließliche und konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen zugesichert<sup>201</sup>. Gebühren und Beiträge werden auch weiterhin gemäß der allgemeinen Sachzuständigkeit erhoben. Soweit es sich um Gebühren für die Nutzung von Umweltgütern handelt, ergibt sich die Kompetenz ebenfalls aufgrund der allgemeinen Sachzuständigkeit<sup>202</sup>.

---

<sup>200</sup> Gesetz Nr. 3 vom 18. Oktober 2001.

<sup>201</sup> Näher dazu Martines, „Diritto costituzionale“, Mailand 2003, S. 674 ff.

<sup>202</sup> Dazu auch bei Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 136 f.

## **Viertes Kapitel: Die aktuellen Umweltabgaben in Italien**

### **1. Einführung**

Noch bis vor wenigen Jahren hatte der italienische Gesetzgeber den Umweltabgaben keine besondere Bedeutung zugemessen. Es gab lediglich vereinzelte Versuche, insbesondere im Bereich des Abfallrechts, Umweltabgaben einzuführen. Nicht wenige dieser Abgaben scheiterten jedoch an der praktischen Umsetzung oder an der Ausgestaltung der Abgabengesetze, hier insbesondere an der unzureichenden Abgabenhöhe. Eine Wende zeichnete sich jedoch mit dem Gesetz Nr. 448 vom 23. Dezember 1998 ab. Mit diesem Gesetz wurde mit der Mineralölsteuer erstmalig eine Fiskalzwecksteuer in eine Umweltsteuer umgedeutet<sup>203</sup>.

Die nachfolgend dargestellten Abgaben werden von der Literatur zumindest als mögliche Umweltabgaben in Betracht gezogen. Kritisiert wird in diesem Zusammenhang, dass weder die Stromsteuer, noch die Kraftfahrzeuggebühren eine ökologische Ausrichtung haben<sup>204</sup>.

### **2. Tarif für die Sammlung von Stadtabfällen**

#### **2.1 Einführung**

Der Tarif für die Sammlung von Stadtabfällen wurde im Rahmen der Reform des Abfallgesetzes mit dem Art. 49 Abs. 1 bis Abs. 17 der Gesetzesverordnung Nr. 22 vom 5. Februar 1997 eingeführt. In Kraft getreten ist der Tarif ab dem 1. Januar 1999<sup>205</sup>.

---

<sup>203</sup> Näher zur Mineralölsteuer auf den S. 70 ff.

<sup>204</sup> So z.B. Gallo/Marchetti, „I presupposti della tassazione ambientale“, rassegna tributaria 1999, S. 124; Picciaredda/Selicato, „I tributi e l'ambiente“, Mailand 1996, S. 137 ff. Trotzdem soll im vorliegenden Kapitel sowohl auf die Stromsteuer, als auch auf die Kraftfahrzeuggebühren eingegangen werden, um so den Vergleich mit den entsprechenden Abgaben im deutschen Recht herstellen zu können.

<sup>205</sup> Art. 49 Abs. 1 der Gesetzesverordnung Nr. 22/97.

Ebenfalls mit dem Art. 49 Abs. 1 der Gesetzesverordnung Nr. 22/97 wurde die Gesetzesverordnung Nr. 507 vom 15. November 1993 zum 31. Dezember 1998 aufgehoben. Diese regelte in den Art. 58 ff. bis dahin die Gebühr für die Beseitigung und Entsorgung der Stadtabfälle (sog. TARSU). Die Gebührenhöhe des TARSU berechnete sich aufgrund der Grundstücksgröße. Somit hatte die Reduzierung des Abfallaufkommens seitens des Gebührenpflichtigen keine Auswirkungen auf die Gebührenhöhe. Daher wurde der TARSU-Gebühr jegliche ökologische Lenkungswirkung abgesprochen<sup>206</sup>.

## **2.2 Struktur des Tarifs**

### **2.2.1 Einführung**

Der Tarif wird in Bezug auf bebaute Grundstücke erhoben, die privat genutzt werden und sich im Bereich des Gemeindegebietes befinden (Art. 49 Abs. 3 der Gesetzesverordnung Nr. 22/97). Der Tarif setzt sich aus einer Grundgebühr und einer variablen Gebühr zusammen (Art. 49 Abs. 4). Die Gemeinden sind für die Festlegung der variablen Gebührensätze (Art. 49 Abs. 8) und für die Erhebung des Tarifs zuständig (Art. 49 Abs. 9).

### **2.2.2 Grundgebühr**

Die Grundgebühr bestimmt sich aus den Fixkosten für die Gegenleistung. Hierzu zählen Aufwendungen wie Wartungskosten oder Anschaffungskosten für Werkzeuge<sup>207</sup>. Die Grundgebühr wird jährlich neu festgesetzt

---

<sup>206</sup> Jovinelli, „La tassa di smaltimento dei rifiuti e altre forme impostive“, Fin.loc. 1995, S. 91 f.; Petroni, „Da tassa a tariffa nell’evoluzione prevista dal D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22“, il fisco 1997, S. 2699 ff.; Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 147 ff.

<sup>207</sup> Piana, „Profili finanziari e tributari nella c.d. tassazione ambientale“, Diss. Bologna 1997, S. 183; Petroni, a.a.O., il fisco 1997, S. 2699 ff.

(Art. 49 Abs. 5). Verantwortlich hierfür sind das Umwelt-, Wirtschafts- und Landwirtschaftsministerium. Diese legen insbesondere fest, was in den Bereich der Grundgebühr fällt und mit welchem Wert diese anzusetzen ist. Die Grundgebühr ist Grundlage für die variable Gebühr und wird von jedem Gebührenschuldner in gleicher Höhe erhoben<sup>208</sup>.

### 2.2.3 Variable Gebühr

Die variable Gebühr ergibt sich aufgrund der produzierten Abfallmenge und den dadurch entstehenden Kosten für deren Beseitigung. Die variable Gebühr soll die vollständige Kostendeckung des öffentlichen Dienstes garantieren. Festgesetzt wird der variable Gebührensatz durch die Gemeinden auf der Grundlage der tatsächlich entstandenen Kosten (Art. 49 Abs. 8).

Es gibt 27 verschiedene Gebührensätze der variablen Gebühr. Die Zuordnung des einzelnen Gebührenschuldners in einen der 27 Gebührensätze erfolgt aufgrund folgender drei Parameter<sup>209</sup>:

- (1) Anzahl der Familienmitglieder;
- (2) Größe der Wohnung in Quadratmeter;
- (3) Gesamteinkommens der Familienmitglieder.

#### **Beispiel:**

Die Stadt Rom hatte im Jahre 1998 für die Entsorgung des Stadtmülls Gesamtkosten in Höhe von 477.426.247.340 Lire. Bei einer registrierten Zahl von 1.326.661 Familien betragen die Durchschnittskosten pro Familie 359.870 Lire<sup>210</sup>.

---

<sup>208</sup> Art. 49 Abs. 5 des Gesetzes Nr. 22/97; dazu Piana, a.a.O., S. 183 f.

<sup>209</sup> Eine Auflistung aller 27 verschiedenen Tarife bei Petroni, a.a.O., il fisco 1997, S. 2702.

<sup>210</sup> Quelle: ICI analisi sulla riscossione (Jahr 1998) dell'Anici.

Eine Familie mit zwei Kindern, einer Wohnfläche von 80 Quadratmetern und einem jährlichen Gesamteinkommen von 80 Millionen Lire wird der Gebühr Nr. 5 zugeordnet:

35 % (für die Anzahl der Familienmitglieder) + 35 % (für die Wohnfläche) + 50 % (für das Gesamteinkommen) = 120 % = 431.844 Lire.

Der variable Gebührensatz dieser Familie liegt somit bei 120 % der Durchschnittskosten. Dies ergibt sich aus der Tatsache, dass die Familie einen überdurchschnittlichen Lebensstandard hat. Zu dieser errechneten variablen Gebühr müsste nunmehr noch die Grundgebühr addiert werden, um den zu zahlenden Tarif zu erhalten.

#### **2.2.4 Verstößt die variable Gebühr gegen das Prinzip des Gesetzesvorbehalts ?**

Art. 23 Verf. bestimmt, dass „eine persönliche oder Vermögensleistung nur durch Gesetz auferlegt werden kann“. Eine gesetzliche Obergrenze hinsichtlich der variablen Gebühr ist jedoch nicht vorgesehen<sup>211</sup>. Vielmehr wird in Art. 49 Abs. 8 der Gesetzesverordnung Nr. 22/97 den Gemeinden die Befugnis übertragen, den Höchstsatz der variablen Gebühr durch eine Verordnung zu bestimmen.

Seit dem Inkrafttreten der Gesetzesverordnung ist es nunmehr umstritten, ob das Fehlen eines staatlichen Gesetzes, das die Obergrenze der Gebühr festsetzt, gegen den Gesetzesvorbehalt verstößt. Ein Teil der Literatur<sup>212</sup> ist der Ansicht, dass ein solcher Verstoß vorliege, da die Gemeinden gerade nicht über die Gesetzgebungskompetenz verfügen, die dem Gesetzesvorbehalt des Art. 23 Verf. genügt. Im Rahmen dessen wird auch auf den Art. 52 der Gesetzesverordnung Nr. 446 vom 15. Dezember 1997 verwiesen, der den Gemeinden zwar die Möglichkeit gibt, ihre Einnahmen durch Verordnungen zu regeln, die Bestimmung eines Abgaben-

---

<sup>211</sup> Rovatti, „La tassa di smaltimento rifiuti diventa tariffa“, *corriere tributario*, S. 797 (804); Piana, a.a.O., S. 184.

<sup>212</sup> Gallo/Marchetti, a.a.O.,  *rassegna tributaria* 1999, S. 131.

höchstsatzes hiervon jedoch ausdrücklich ausgenommen ist<sup>213</sup>. Andere Teile der Literatur<sup>214</sup> sind hingegen der Auffassung, dass die Befugnis der Gemeinden, den Höchstsatz der variablen Gebühr festzusetzen, Ausdruck ihrer gemäß Art. 128 Verf. zugesicherten Finanzautonomie sei<sup>215</sup>.

Eine Entscheidung der Frage steht bisher noch aus, da es insbesondere noch kein klärendes Urteil des Verfassungsgerichts gibt. In der Praxis jedoch setzen die Gemeinden die Höchstsätze der variablen Gebühr durch eine Verordnung fest, sodass ein Verstoß gegen Art. 23 Verf. wohl zu verneinen ist. Vielmehr ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber durch den Art. 49 der Gesetzesverordnung Nr. 22/97 die verfassungsrechtlich garantierte Finanzautonomie der Gemeinden stärken wollte.

### **2.3 Bewertung des Tarifs als Umweltabgabe**

Mit dem Tarif für die Sammlung von Stadtabfällen wollte der Gesetzgeber ursprünglich eine Abgabe schaffen, die neben der Kostendeckung für die Müllentsorgung auch einen Lenkungsanreiz zur Müllvermeidung entwickelt<sup>216</sup>. Grundsätzlich sollte eine entsprechende Individualisierung dazu führen, dass sich das Verhalten des Abgabepflichtigen in der Gebührenhöhe niederschlägt<sup>217</sup>. Die Umsetzung dessen muss jedoch als fehlgeschlagen bezeichnet werden, da ein ökologischer Lenkungsanreiz für den Einzelnen Gebührenpflichtigen durch die variable Gebühr nicht besteht. Die Gebührenlast nimmt zwar insgesamt ab, wenn sich die Kosten für die Abfallbeseitigung verringern, aber die Einteilung der Gebührenpflichtigen in Gruppen nach Parametern, wie dem Einkommen, der Wohnfläche und der Anzahl der Familienmitglieder zeigt, dass mit dem

---

<sup>213</sup> Art. 52 der Gesetzesverordnung Nr. 446 vom 15. Dezember 1997 lautet: „[...] außer die Definition des Abgabebetandes, des Abgabepflichtigen und des Abgabehöchstsatzes“.

<sup>214</sup> So etwa Rovatti, a.a.O., *corriere tributario* 1997, S. 797 (801).

<sup>215</sup> Art. 128 Verf. lautet: „Die Provinzen und Gemeinden sind Selbstverwaltungskörperschaften im Rahmen der von den allgemeinen Gesetzen der Republik festgelegten Grundsätze, die ihre Aufgaben bestimmen.“

<sup>216</sup> Dazu Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 137 (138 f.); Rovatti, a.a.O., *corriere tributario* 1997, S. 797 (805 f.).

<sup>217</sup> Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 137 (138 f.).

Tarif nach dem Gemeinlast- und nicht nach dem Verursacherprinzip verfahren wird. Derselben Ansicht ist auch ein Großteil der Literatur<sup>218</sup>. Beim Wechsel von der TARSU-Gebühr zum Tarif handele es sich nur um eine „verschleierte“ neue Gebühr. Nicht das Verhalten des Einzelnen werde berücksichtigt, sondern die Gesamtkosten werden entsprechend der Leistungsfähigkeit der Familien aufgeteilt. Eine umweltorientierte Lenkung sei jedoch nur dann gegeben, wenn das Verhalten einer Person sich unmittelbar auf die Abgabenlast auswirkte.

Als Ergebnis lässt sich daher feststellen, dass von der ursprünglich geplanten Umsetzung des Verursacherprinzips im Zuge der Reform des Abfallrechts nichts mehr übrig geblieben ist. Vielmehr handelt es sich vorliegend um eine Müllentsorgungsgebühr ohne jeglichen ökologischen Lenkungsanreiz. Insbesondere lassen auch die Kriterien, nach denen die Abgabepflichtigen in Abgabesätze eingeteilt werden, jeden ökologischen Ansatzpunkt vermissen. Nicht ganz unberechtigt ist daher die Vermutung, dass der Gesetzgeber den Begriff des Umweltschutzes lediglich dazu gebraucht hat, um eine Neustrukturierung des Abfallgebührengesetzes ohne größere Widerstände durchführen zu können<sup>219</sup>.

### **3. Abgabe für die Ausübung des Schutzes und der Pflege der Umwelt**

#### **3.1 Einführung**

Die Abgabe für die Ausübung des Schutzes und der Pflege der Umwelt ist im Art. 19 Abs. 1 bis Abs. 7 der Gesetzesverordnung Nr. 504 vom 30. Dezember 1992 geregelt. Die Abgabe wird seit dem 1. Januar 1993 erhoben. Das Abgabeaufkommen kommt den Provinzen mit dem Zweck der Finanzierung der Provinzverwaltung für den Bereich der Müllsammlung,

---

<sup>218</sup> Muratori, „Luci ed ombre del nuovo sistema tariffario“, ambiente 1997, S. 229 ff. Rovatti, a.a.O., corriere tributario 1997, S. 797 (805 f.); Gallo/Marchetti, a.a.O., rassegna tributaria 1999, S. 131 f.; Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 137 (138 f.).

<sup>219</sup> Dazu Muratori, a.a.O., ambiente 1997, S. 229 ff.

der Emissionsbekämpfung und der Bodenkontrolle zugute (Art. 19 Abs. 1).

### **3.2 Struktur der Abgabe**

Gemäß Art. 19 Abs. 2 der Gesetzesverordnung Nr. 504/97 ist die Abgabe als Zuschlag bzw. Zusatz zum Tarif für die Sammlung von Stadtabfällen zu sehen und an diesen angelehnt. Abgabeschuldner ist jeder, der auch im Hinblick auf den Tarif für die Sammlung von Stadtabfällen gemäß Art. 49 der Gesetzesverordnung Nr. 22/97 abgabepflichtig ist. Die Provinzialverwaltung beschließt jährlich im Oktober den Abgabesatz (Art. 19 Abs. 3 S. 1). Dieser darf nicht weniger als 1% und nicht mehr als 5% des Tarifsatzes für die Sammlung von Stadtabfällen betragen (Art. 19 Abs. 3 S. 2). Erhoben wird die Abgabe zusammen mit dem Tarif der TARSU (Art. 19 Abs. 1).

### **3.3 Die Einordnung der Abgabe in das Abgabensystem**

Der Gesetzgeber hat weder in der Überschrift des Art. 19 der Gesetzesverordnung Nr. 504/92, noch im Gesetzestext eine Spezifizierung hinsichtlich des Abgabentyps vorgenommen. Trotz einiger kontroverser Diskussionen in der Literatur kann es sich bei der vorliegenden Abgabe nur um eine Steuer handeln<sup>220</sup>. Es liegt weder eine direkte noch eine indirekte staatliche Gegenleistung vor. Ferner wird das Aufkommen den Provinzen zur Finanzierung bestimmter Verwaltungsaufgaben zugewiesen. Stimmen in der Literatur<sup>221</sup>, die der Ansicht sind, dass es sich vorliegend um eine Sonderabgabe handelt, sind zurückzuweisen<sup>222</sup>. Die Ab-

---

<sup>220</sup> So etwa Gallo/Marchetti, „I presupposti della tassazione ambientale“, rassegna tributaria 1999, S. 133, m.w.N.

<sup>221</sup> So etwa Piana, „Profili finanziari e tributari nella c.d. tassazione ambientale“, Diss. Bologna 1997, S. 187 f.

<sup>222</sup> Dazu auch Gallo/Marchetti, a.a.O., rassegna tributaria 1999, S. 133 f.

gabepflichtigen für die Sammlung von Stadtabfällen können nicht unter das Merkmal der „bestimmten Gruppe“ subsumiert werden, da eine Abgrenzung zur Allgemeinheit insoweit nicht mehr möglich wäre. Auch das Merkmal der gruppennützigen Verwendung des Aufkommens ist nicht gegeben, da die Finanzierung von Verwaltungsaufgaben zu den allgemeinen Staatsaufgaben zählt und daher das Allgemeinwohl betrifft. Im Ergebnis wären weder das Merkmal der „bestimmten Gruppe“ noch das Merkmal der gruppennützigen Verwendung des Aufkommens erfüllt.

### **3.4 Bewertung der Abgabe als Umweltabgabe**

Die vorliegende Abgabe hat nur insoweit einen umweltschützenden Charakter, als ihr Aufkommen für Maßnahmen des Umweltschutzes verwendet wird. Die Steuer dient ausschließlich dem Zweck der Finanzierung der Provinzverwaltung für den Bereich der Müllsammlung, der Emissionsbekämpfung und der Bodenkontrolle (Art. 19 Abs. 1). Eine Verhaltenslenkung des Steuerpflichtigen in ökologischer Hinsicht ist mit der Steuer dagegen nicht beabsichtigt<sup>223</sup>.

Ferner ist auch die gesetzliche Ausgestaltung im Hinblick auf das Zusammenwirken der vorliegenden Steuer mit dem Tarif für die Sammlung von Stadtabfällen zu kritisieren. Die Steuer erzeugt das zweifelhafte Ergebnis, dass sich das Finanzvolumen, d.h. das Steueraufkommen, für die entsprechenden Umweltmaßnahmen verringert, wenn die Abgabepflichtigen sich umweltschonender verhalten, indem sie weniger Müll produzieren.

Im Ergebnis fällt die vorliegende Abgabe jedoch schon begrifflich nicht in den Bereich der Umweltsteuern, da es nicht ausreicht, wenn allein durch die Verwendung des durch die Steuer erzeugten Aufkommens ein Bezug zum Umweltschutz hergestellt wird. Vielmehr muss eine Umweltsteuer auch einen ökologischen Lenkungsanreiz entfalten<sup>224</sup>.

---

<sup>223</sup> Gallo/Marchetti, a.a.O., rassegna tributaria 1999, S. 133 f.

<sup>224</sup> Zur Definition des Begriffs der Umweltsteuer vgl. „Umweltsteuern und ökologische Steuerreform“, OECD 1997, S. 18 f.

## **4. Sonderabgabe für die Mülllagerung auf Deponien**

### **4.1 Einführung**

Die Sonderabgabe für die Lagerung von Abfall auf Mülldeponien wurde mit dem Art. 3 Abs. 24 bis Abs. 40 des Gesetzes Nr. 549 vom 28. Dezember 1995 eingeführt. Erhoben wird die Abgabe seit dem 1. Januar 1996 (Art. 3 Abs. 24).

### **4.2 Die Qualifizierung der Abgabe als Sonderabgabe**

Gemäß Art. 3 Abs. 24 des Gesetzes Nr. 549/95 wird die Abgabe ausdrücklich als Sonderabgabe (*tributo speciale*) bezeichnet. Danach muss es sich bei den Abgabepflichtigen um eine „bestimmte Gruppe“ handeln und das Aufkommen der Sonderabgabe muss für einen im Gesetz bestimmten Zweck verwendet werden, der im Interesse der abgabepflichtigen Gruppe liegt<sup>225</sup>. Die Voraussetzung der „bestimmten Gruppe“ ist zu bejahen, da nur die Deponienbetreiber abgabepflichtig sind<sup>226</sup>.

Unklar ist hingegen, ob auch die Voraussetzung der gruppennützigen Verwendung des Abgabeaufkommens erfüllt ist. Das Ziel der Abgabe ist zweigeteilt, da zum einen die Reduzierung der Abfallproduktion angeregt und zum anderen die Wiedergewinnung von Rohstoffen aus diesen Abfällen gefördert werden soll (Art. 3 Abs. 24)<sup>227</sup>. Gemäß Art. 3 Abs. 27 des Gesetzes 549/95 ist vorgesehen, dass 90 % des Aufkommens den Regionen und 10 % den Provinzen zukommen. Mit 20 % des Aufkommens, das den Regionen zukommt, sind Fonds gegründet worden, die die

---

<sup>225</sup> Näher zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen der Sonderabgabe auf den S. 26 f.

<sup>226</sup> Näher dazu bei Menti, „Ambiente e impostazione tributaria“, Mailand 1999; Medugno, „Il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi“, ambiente 1997, S. 35 f.; Fergola, „Il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi“, il fisco 2000, S. 445 ff.; Gallo/Marchetti, a.a.O., rassegna tributaria 1999, S. 136 f.; Piana, a.a.O., S. 187 ff.; Picciaredda/Selicato, „I tributi e l'ambiente“, Mailand 1996, S. 184 ff.

<sup>227</sup> Menti, a.a.O., S. 5 f.; Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 186; Fergola, a.a.O. il fisco 2000, S. 445 ff.; Medugno, a.a.O., ambiente 1997, S. 35 f.

Wiedergewinnung von Rohstoffen fördern. Außerdem sollen aus den Fonds Prämien für Ideen bzw. Erfindungen gezahlt werden, die alternative Entsorgungsmöglichkeiten aufzeigen. Ebenso sollen aus den Fonds die Erhaltung der Naturschutzgebiete finanziert werden. Angesichts der dargestellten Verteilung des Aufkommens erscheint es zweifelhaft, dass das Merkmal der gruppennützigen Verwendung des Abgabeaufkommens tatsächlich erfüllt ist. Obwohl eine Vielzahl von Zielen im Art. 3 Abs. 27 des Gesetzes Nr. 549/95 aufgeführt sind, nimmt das Finanzvolumen zu deren Erreichung lediglich 20% des Aufkommens ein, das den Regionen zusteht. Der Großteil des Aufkommens fließt ohne Zweckbindung in die Kassen der Regionen und Provinzen. In der Literatur wird diese Aufkommensverteilung kritisiert und die Vermutung geäußert, dass der Fond nur eingerichtet wurde, um die Abgabe als Sonderabgabe qualifizieren zu können<sup>228</sup>. Dieser Ansicht ist zuzustimmen, da der Gesetzgeber vorliegend das Merkmal der gruppennützigen Verwendung des Aufkommens umgeht. Das Besondere an der Sonderabgabe ist gerade die Verbindung der Abgabepflichtigen zur Aufkommensverwendung, die nur dann gewahrt ist, wenn das gesamte Aufkommen für den gruppennützigen Zweck verwandt wird. Im vorliegenden Fall hatte der Gesetzgeber hingegen in erster Linie das Ziel eine neue Finanzquelle für die Regionen und Provinzen zu erschließen, um damit ihre Finanzautonomie zu stärken. Die Förderung der Finanzautonomie der Regionen und auch der Provinzen muss jedoch mit Steuern finanziert werden, sodass vorliegend das Prinzip der Leistungsfähigkeit umgangen wird<sup>229</sup>. Als Ergebnis ist festzustellen, dass die Zulässigkeitsvoraussetzungen der Sonderabgabe nicht erfüllt sind, sodass die Abgabe als unzulässig zurückzuweisen ist<sup>230</sup>.

---

<sup>228</sup> Menti, a.a.O., S. 9 ff.; Medugno, a.a.O., ambiente 1997, S. 36; Fergola, a.a.O., il fisco 2000, S. 445 ff.; Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 186 f.

<sup>229</sup> Ausführlich dazu Menti, a.a.O., S. 9 ff.; Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 186 f.

<sup>230</sup> So auch Menti, a.a.O. S. 13.

### 4.3 Struktur der Sonderabgabe

Gemäß Art. 3 Abs. 25 des Gesetzes Nr. 549/95 entsteht die Abgabepflicht für die Ablagerung von Abfällen und Schlamm auf den Mülldeponien. Abgabepflichtig ist der Deponiebetreiber, wenn der Abfall endgültig auf seiner Mülldeponie abgelagert wird (Art. 3 Abs. 26). Die Abgabesätze werden von den Regionen bis zum 31. Juli eines jeden Jahres durch Gesetz festgesetzt (Art. 3 Abs. 29). Die Ober- und Untergrenze der Abgabesätze ist jedoch aufgrund eines Staatsgesetzes festgesetzt (Art. 3 Abs. 29). Danach liegt die Abgabe pro Kilogramm:

- a) nicht unter 0,001 EUR und nicht über 0,01 EUR für Abfall, bestehend aus Erz, Steinen oder Metall sowie für Abfall aus dem Bereich des Bergbaus, sowie des Baugewerbes;
- b) nicht unter 0,005 EUR und nicht über 0,01 EUR für anderen Sondermüll;
- c) nicht unter 0,01 EUR und nicht über 0,026 EUR für die restlichen Abfallsorten.

Die Deponiebetreiber müssen die Abgabe gesondert in ihrer Bilanz aufführen (Art. 3 Abs. 30). Des Weiteren sind sie jährlich zur Abgabe einer Erklärung gegenüber den Regionen verpflichtet. Diese muss zum einen die Abfallgesamtmenge des abgelaufenen Jahres und zum anderen die jeweiligen Abfallmengen, unterteilt in die oben aufgeführten Abgabebereiche, enthalten. Die Modalitäten der Erhebung der Abgabe sowie der einzureichenden Erklärung der Deponiebetreiber regeln die Regionen durch Gesetz (Art. 3 Abs. 30).

Ferner sind Bußgelder für die Verletzung der Pflichten zur Registrierung des abgelagerten Abfalls, zur Erhebung der Abgabe sowie zur Abgabe der jährlichen Erklärung durch den Deponiebetreiber vorgesehen (Art. 3 Abs. 31). Die Bußgelder können vom Dreifachen bis zum Sechsfachen des durch die Pflichtverletzung verursachten Schadens liegen. Ebenso wird das gesetzwidrige Ablagern von Abfällen sanktioniert (Art. 3 Abs.

32). Mit einem Bußgeld wird zum einen derjenige belegt, der Abfälle gesetzwidrig ablagert, sowie derjenige, der das Ablagern von Abfällen wissentlich auf seinem Grundstück zulässt. Die Höhe des Bußgeldes beträgt das dreifache der eigentlichen Abgabe, die bei korrekter Ablagerung des Abfalls hätte gezahlt werden müssen. Des Weiteren muss der Verursacher für die Beseitigung der Abfälle sowie eventueller Umweltschäden aufkommen (Art. 3 Abs. 32).

#### **4.4 Bewertung der Sonderabgabe als Umweltabgabe**

Die vorliegende Abgabe hat zweifellos auch einen ökologischen Hintergrund. Mit der Abgabe soll ein Anreiz für die Reduzierung der Abfallmenge und gleichzeitig für die Förderung der Wiederaufbereitung von Abfällen geschaffen werden<sup>231</sup>.

Als unüberwindbarer Mangel der Abgabe ist jedoch die Verwendung ihres Aufkommens zu bewerten. Hier liegt ein offensichtlicher Missbrauch des Gesetzgebers hinsichtlich der Rechtsfigur der Sonderabgabe vor. Wird lediglich ein geringer Teil des Aufkommens für gruppennützige Maßnahmen verwendet, so fließt der überwiegende Teil des Aufkommens ohne Zweckbindung in die Kassen der Regionen und Provinzen. Die Sonderabgabe verlangt jedoch als Zulässigkeitsmerkmal, dass das gesamte Abgabeaufkommen gruppennützig verwendet wird<sup>232</sup>. Zurückzuführen sind diese Rechtsunsicherheiten insbesondere auch auf die Tatsache, dass das Verfassungsgericht in Bezug auf die Rechtsfigur der Sonderabgabe noch nicht klärend Stellung genommen hat<sup>233</sup>. Im Ergebnis erfüllt die vorliegende Abgabe die Zulässigkeitsvoraussetzungen der Sonderabgabe nicht.

---

<sup>231</sup> So hat der Gesetzgeber das Ziel der Abgabe in Art. 3 Abs. 24 des Gesetzes Nr. 549/95 definiert.

<sup>232</sup> Näher dazu Menti, a.a.O., S. 5 ff.; Fergola, a.a.O., *il fisco* 2000, S. 446; Medungo, a.a.O., *ambiente* 1997, S. 35 f.

<sup>233</sup> Menti, a.a.O., S. 5 ff.; Fergola, a.a.O., *il fisco* 2000, S. 446 f.; Medungo, a.a.O., *ambiente* 1997, S. 35 f.

Daneben ergaben sich bereits in der Anfangsphase Probleme bei der Umsetzung des Gesetzes. Insbesondere die Durchführung von Kontrollen stellte sich als schwierig heraus. Zwar sieht das Gesetz Bußgelder für die fehlerhafte Registrierung der Abfälle vor (Art. 3 Abs. 31), jedoch erwies sich bereits die exakte Bestimmung, insbesondere wenn es zur Vermischung mehrerer Abfalltypen kam, als problematisch. Bis heute sind genaue Kontrollen in der Praxis oft nicht möglich, sodass der Deponiebetreiber auf die Angaben der Unternehmen vertrauen muss<sup>234</sup>.

Ferner wird die Rechtsunsicherheit kritisiert, die von dem Gesetz ausgeht. Dies wird darauf zurückgeführt, dass es sich um ein Rahmengesetz handelt, dessen Ausgestaltung zum Großteil den Regionen zufiel. Nunmehr regeln die entsprechenden Regionalgesetze die Form der Erhebung und der Erklärung sowie die exakten Abgabesätze<sup>235</sup>. Als Folge ergaben sich zwischen den einzelnen Regionen erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Erhebungsformen und der Abgabesätze. Außerdem haben fast alle Regionen zusätzlich zu den drei Abgabesätzen, die vom Gesetz Nr. 549/95 vorgesehen waren, weitere Tarifsysteme entwickelt<sup>236</sup>. Teile der Literatur bemängeln, dass der Markt der Müllentsorgung durch diese Entwicklung „undurchsichtig“ und „unberechenbar“ geworden sei. Ins-

---

<sup>234</sup> Dazu Fergola, a.a.O., il fisco 2000, S. 446 f.

<sup>235</sup> Die Region Ligurien erließ mit Gesetz Nr. 21 vom 13. Mai 1996 als erste Region ein solches Gesetz. Letzte Region war Umbrien mit dem Gesetz Nr. 30 vom 21. Oktober 1997. Siehe dazu bei Menti, a.a.O., S. 199 ff.

<sup>236</sup> Als Vergleich sollen die verschiedenen Abgabesätze an den Regionen Venetien und Latium dargestellt werden. Ausführlich dazu bei Menti, a.a.O., S. 199 ff.

So betragen die Abgabesätze in der Region Venetien gemäß dem Regionalgesetz Nr. 27 vom 19. August 1996 pro Kilogramm:

- a) 0,5 Cent für Abfälle aus dem Bereich des Bergbaus, aus Erz, Stein und Metall in der Form der Anlage 1;
- b) 0,25 Cent für Abfälle aus dem Bereich des Bergbaus, aus Erz, Stein und Metall in der Form der Anlage 2;
- c) 0,5 Cent für Abfälle aus dem Bereich des Bergbaus, aus Erz, Stein und Metall in der Form der Anlage 3;
- d) 0,25 Cent für Sondermüll aus dem Bereich des Baugewerbes;
- e) 0,75 Cent für anderen Sondermüll;
- f) 1,5 Cent für Stadtabfälle.

In der Region Latium hingegen betragen die Abgabesätze gemäß dem Regionalgesetz Nr. 28 vom 4. September 1997 pro Kilogramm:

- a) 0,2 Cent für Sondermüll aus dem Bereich des Bergbaus, des Baugewerbes, aus Stein und Metall;
- b) 0,65 Cent für anderen Sondermüll;
- c) 0,6 Cent für Abfalls aus getrennter Sammlung;
- d) 0,7 Cent für normale Stadtabfälle.

besondere für Unternehmen, die überregional tätig seien, wäre eine vorhersehbare Kalkulation schwierig<sup>237</sup>. In der Praxis hatte das zur Folge, dass nur wenige Unternehmen bereit waren, ihre Produktion entsprechend umzustellen. Eine spürbare Reduzierung der Abfallproduktion ist bisher nicht eingetreten<sup>238</sup>.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Gesetzgeber mit der vorliegenden Sonderabgabe eine Abgabe eingeführt hat, die die Zulässigkeitsvoraussetzungen nicht erfüllt. Darüber hinaus hat sich das Problem ergeben, dass die praktische Umsetzung des Abgabengesetzes nur in unzureichendem Maße möglich ist und dass aufgrund der unterschiedlichen Regionalgesetzgebung eine Rechtsunsicherheit geschaffen wurde, die dazu führte, dass die Sonderabgabe keine ökologische Lenkungswirkung entfaltet. Ein Eingreifen des Gesetzgebers ist daher unerlässlich. Zum einen muss das Gesetz dahingehend geändert werden, dass das gesamte Abgabebefahren gruppennützig verwendet wird und zum anderen müssen die Regelungen der Abgabe in einem staatlichen Gesetz umfassend geregelt werden, damit die erforderliche Berechenbarkeit und Rechtssicherheit hergestellt wird<sup>239</sup>.

## **5. Beitrag für die Wiederaufbereitung von Polyäthylen**

### **5.1 Einführung**

Der Beitrag für die Wiederaufbereitung von Polyäthylen wurde mit dem Art. 29 des Gesetzes Nr. 427 vom 29. Oktober 1993 eingeführt. In Kraft trat das Gesetz am 1. Januar 1994. Wegen unzureichender Lenkungswirkung wurde es bereits im Februar 1997 wieder aufgehoben.

Mit dem Gesetz wurde gleichzeitig die Fabrikationssteuer für Plastiktüten aufgehoben, die sowohl Ausgangspunkt, als auch Anlass für den Beitrag war. Die Fabrikationssteuer für Plastiktüten war die erste Umwelt-

---

<sup>237</sup> Menti, a.a.O., S. 99 f. und S. 199 ff.; Fergola, a.a.O., *il fisco* 2000, S. 446 f.

<sup>238</sup> Menti, a.a.O., S. 99 f. und S. 199 ff.; Fergola, a.a.O., *il fisco* 2000, S. 446 f.

<sup>239</sup> Menti, a.a.O., S. 99 f. und S. 199 ff., Fergola, a.a.O., *il fisco* 2000, S. 446 f.

abgabe in Italien. Eingeführt wurde sie zunächst mit der Gesetzesverordnung Nr. 475 vom 9. September 1988 durch die Regierung. Das Parlament hatte die Regierung dazu ermächtigt, eine Gesetzesverordnung zu erlassen, durch die das Müllaufkommen hinsichtlich der Plastiktüten verringert würde. Durch das Gesetz Nr. 475 vom 9. November 1988 wurde die Gesetzesverordnung sodann in ein Gesetz umgewandelt<sup>240</sup>.

Das Gesetz, das ab dem 1. Juli 1989 in Kraft trat, sah zwei wesentliche Elemente vor. Zum einen wurde die Vermarktung von nicht biologisch abbaubaren Plastiktüten verboten und zum anderen wurde eine Fabrikationssteuer in Höhe von 100 Lire (ca. 0,05 EUR) pro nicht biologisch abbaubarer Plastiktüte erhoben. Befreit von der Steuer waren Plastiktüten, die mindestens zu 90 % aus biologisch abbaubaren Materialien gefertigt wurden<sup>241</sup>.

Probleme ergaben sich jedoch bei der praktischen Anwendung des Gesetzes. Zum einen stellte sich die Kontrolle aller auf dem Markt befindlicher Produkte als zu aufwendig heraus, zum anderen ergaben sich erhebliche Probleme bei der Interpretation des Begriffs der biologischen Abbaubarkeit. Die Konsequenz dessen war eine Gesetzesänderung. Mit dem Art. 80 des Gesetzes Nr. 413 vom 30. Dezember 1991 wurde der Begriff „nicht biologisch abbaubar“ aus dem Gesetz Nr. 475/1988 gestrichen. Sodann wurde die Fabrikationssteuer auf alle Plastiktüten erhoben, d.h. auch auf die biologisch abbaubaren. Die Folge war, dass fast alle biologisch abbaubaren Plastiktüten vom Markt verschwanden, da deren Herstellungskosten die der nicht biologisch abbaubaren Plastiktüten überstiegen<sup>242</sup>. Die erste Umweltsteuer in Italien musste somit als gescheitert angesehen werden.

---

<sup>240</sup> Dazu Giampietro, „Sacchetti di plastica: addio?“, *corriere giur.* 1987, S. 1089 ff.; ders., „L’inquinamento della normativa sullo smaltimento dei rifiuti fra utopia legislativa e realtà normativa“, *Rev.trim.dir.pen.econ.* 1989, S. 695 ff.

<sup>241</sup> Fiorenza, „Imposta di fabbricazione“, Turin 1990, S. 301 ff.; Giampietro, a.a.O., *corriere giur.* 1987, S. 1089 ff.

<sup>242</sup> Giampietro, a.a.O., *Rev.trim.dir.pen.econ.* 1989, S. 695 ff.; Fiorenza, a.a.O., S. 302.

## 5.2 Struktur des Beitrags

Zunächst ist festzustellen, dass ab 1994 nicht mehr eine Steuer, sondern ein Beitrag erhoben wurde. Mit dem Beitragsaufkommen sollte die Wiederaufbereitung von Polyäthylen finanziert werden. Die Abgabe war als Beitrag zu qualifizieren, da es aufgrund der Wiederaufbereitung des Polyäthylens zu Staatsausgaben kam, die durch die Beitragspflichtigen verursacht wurden<sup>243</sup>.

Der Beitrag wurde gemäß Art. 29 Abs. 1 des Gesetzes 427/93 auf Polyäthylen sowie auf Plastikfolie erhoben, welche entweder im Inland hergestellt oder aus dem europäischen Ausland bzw. aus Drittländern importiert wurden. Der Beitragssatz betrug 10 % des Herstellungswertes (Art. 29 Abs. 1). Beitragspflichtig waren im Einzelnen (vgl. Art. 29 Abs. 1):

- a) Der Hersteller, der die Produkte im Inland herstellt;
- b) der Ankäufer, der die Produkte im europäischen Ausland erwirbt;
- c) der Importeur, der die Produkte aus Drittländern importiert.

Für das Unterlassen der Beitragszahlung wurde ein Bußgeld festgesetzt, welches auch im Falle der Nachzahlung des Beitrags fällig wurde. Die Höhe des Bußgelds betrug das Vierfache des zu zahlenden Beitrags (Art. 29 Abs. 5).

Vom Beitrag befreit waren zum einen die Verwendung von bereits wiederaufbereitetem Polyäthylen sowie von Plastikfolie, die aus dem europäischen Ausland bzw. aus Drittländern importiert wurde und die aus bereits wiederaufbereitetem Polyäthylen hergestellt wurde<sup>244</sup>.

Mit dem Beitragsaufkommen sollten zum Teil die Kosten gedeckt werden, die sich aus der Wiederaufbereitung des Polyäthylens ergaben. Ein Teil des Aufkommens sollte hingegen, in Abstimmung mit dem Umweltministerium sowie dem Wirtschafts- und dem Landwirtschaftsminis-

---

<sup>243</sup> Näher zur Definition der Beiträge auf der S. 25.

<sup>244</sup> Dazu Piccaredda/Selicato, „I tributi e l'ambiente“, Mailand 1996, S. 182 f.; Gallo/Marchetti, „I presupposti della tassazione ambientale“, rassegna tributaria 1999, S. 139 f.

terium, für die Förderung der getrennten Müllsammlung verwendet werden. Die Detailausarbeitung wurde den Ministerien übertragen<sup>245</sup>.

### **5.3 Bewertung des Beitrags als Umweltabgabe**

Die ursprüngliche Fabrikationssteuer für Plastiktüten ist an den Problemen der praktischen Durchführung des Gesetzes gescheitert. Ähnlich ist es auch dem Beitrag für die Wiederaufbereitung von Polyäthylen ergangen. Lag das Beitragsaufkommen 1993 noch bei 92,4 Milliarden Lire, so sank es im Jahr 1995 auf 11 Milliarden Lire<sup>246</sup>. Das Aufkommen sank jedoch nicht aufgrund der reduzierten Verwendung von Polyäthylen, sondern aufgrund der mangelhaften Umsetzung des Gesetzes. Dies lag zum einen an der Tatsache, dass der Gesetzgeber eine Vielzahl von Befreiungstatbeständen hinzugefügt hatte, um Unternehmen und somit Arbeitsplätze nicht wirtschaftlich zu gefährden. Zum anderen gestaltete sich auch bei dem vorliegenden Beitrag die Durchführung von effizienten Kontrollen als schwierig und zu aufwendig<sup>247</sup>. Im Ergebnis musste man auch den Beitrag als Umweltabgabe als gescheitert ansehen. Als Konsequenz aus diesen Erfahrungen wurde auch der Beitrag zur Wiederaufbereitung von Polyäthylen mit dem Artikel 56 Abs. 1 der Gesetzesverordnung Nr. 22 vom 5. Februar 1997 aufgehoben. Aufgrund desselben Gesetzes wurde ein Zwangskartell für die Sammlung von Produkten, die aus Polyäthylen bestehen, gegründet.

---

<sup>245</sup> Piccaredda/Selicato a.a.O., S 183; Gallo/Marchetti, a.a.O., rassegna tributaria 1999, S. 139 f.

<sup>246</sup> Gallo/Marchetti, a.a.O., rassegna tributaria 1999, S. 139 f.

<sup>247</sup> Gallo/Marchetti, a.a.O., rassegna tributaria 1999, S. 139 f.

## 6. Die Zwangskartelle

### 6.1 Einführung

Die Zwangskartelle sind im Art. 2616 des ital. Zivilgesetzbuches (codice civile) geregelt. Dort heißt es übersetzt:

„Mit Verfügung der Regierungsbehörde kann nach Anhörung der Stände<sup>248</sup>, die ein Interesse daran haben, und auch nur für bestimmte Gebiete die Einrichtung von Zwangskartellen zwischen Wirtschaftstreibenden ein und derselben Sparte oder mehrerer ähnlicher Sparten angeordnet werden, wenn die Errichtung zur Organisation der Produktion erforderlich ist. [...]“

Mit den Zwangskartellen steht dem Staat ein Instrument zur Verfügung, mit dem er in die Privatwirtschaft zum Wohle der Allgemeinheit lenkend eingreifen kann. Die Zwangskartelle wurden in der Vergangenheit zu- meist eingerichtet, um finanziell schwache Betriebe derselben Sparten in ländlichen Gegenden zur Kooperation zu verpflichten<sup>249</sup>.

Als Alternative zu den Umweltabgaben wurden die ersten Zwangskartelle mit dem Ziel der Abfallreduzierung bereits 1988 gegründet<sup>250</sup>. Der Gesetzgeber war der Ansicht, dem Verursacherprinzip dadurch gerecht zu werden, indem man diejenigen, die umweltbelastende Produkte herstellen, dazu verpflichtet, zu deren Sammlung, Entsorgung und Wiederaufbereitung beizutragen<sup>251</sup>.

---

<sup>248</sup> Die Stände wurden durch das Königliche Gesetzdekret vom 9.8.1943, Nr. 721, aufgelöst.

<sup>249</sup> Battini/Franchini/Cassese, „Manuale di diritto pubblico“, Mailand 2001, S. 360.

<sup>250</sup> Gesetzesverordnung Nr. 475 vom 9. November 1988.

<sup>251</sup> Näher dazu Gallo/Marchetti, „I presupposti della tassazione ambientale“, rassegna tributaria 1999, S. 141 f.

## **6.2 Die Zwangskartelle im Jahre 1988**

Mit der Gesetzesverordnung Nr. 475/88 wurden die Zwangskartelle für Gebrauchstöl, bleihaltige Batterien, Plastik-, Aluminium- und Glasbehälter gegründet. Gesellschafter waren die Unternehmen, die die benannten Produkte herstellten. Die Unternehmen sollten selbstständig ein Konzept ausarbeiten, welches Ablauf und Ziele der Zwangskartelle enthalten sollte. Dieses musste dem Umwelt-, Industrie-, Wirtschafts- und Landwirtschaftsministerium zur Zustimmung vorgelegt werden. Die Kartelle sollten sich zum Großteil aus eigenen Aktivitäten finanzieren, d.h. aus dem Verkauf der recycelten Produkte<sup>252</sup>.

Die Kartelle mussten jedoch schnell als gescheiterter Versuch angesehen werden, sodass sie in den darauffolgenden Jahren nur noch eine Randerscheinung ohne bemerkenswerten Erfolg waren. Grund hierfür war insbesondere die Tatsache, dass aufgrund der beschränkten Produktpalette der Kartelle zu wenige Unternehmen verpflichtet wurden und diese die erforderlichen finanziellen Mittel für eine effiziente Organisation nicht aufbringen konnten bzw. wollten<sup>253</sup>.

## **6.3 Das Zwangskartell CONAI**

### **6.3.1 Einführung**

Aufgrund der schlechten Erfahrungen, die man mit den ersten Umweltabgaben gemacht hatte, beschloss die Regierung 1997 die Zwangskartelle mit umweltschützendem Charakter neu zu organisieren und verstärkt zu fördern. Mit den Art. 40 bis 48 der Gesetzesverordnung Nr. 22 vom 5. Februar 1997 wurde das sog. CONAI (Consorzio nazionale di imballaggio - Das nationale Kartell für Verpackungen) gegründet. Das CONAI stellt eine Art Superkartell, bestehend aus mehreren Einzelkartellen,

---

<sup>252</sup> Gallo/Marchetti, a.a.O., rassegna tributaria 1999, S. 142.

<sup>253</sup> Gallo/Marchetti, a.a.O., rassegna tributaria 1999, S. 142.

dar<sup>254</sup>. Gleichzeitig wurde mit dem Art. 56 der Gesetzesverordnung Nr. 22/97 die Gesetzesverordnung Nr. 475/88, welche die bis dahin bestehenden Kartelle regelte, aufgehoben.

Waren die Zwangskartelle 1988 unter anderem daran gescheitert, dass sie eine zu geringe Produktpalette hatten, so wurde diese mit dem CONAI erweitert. Gemäß Art. 40 bis 48 der Gesetzesverordnung Nr. 22/97 wurden nunmehr Kartelle für die Sammlung, Entsorgung und Wiederaufbereitung folgender Produkte gegründet:

- a) Plastik;
- b) Glas und Metall;
- c) Batterien;
- d) Öl;
- e) pflanzliches Öl und Fett und Tierkadaver;
- f) Abfall bestehend aus Polyäthylen.

Mit dem erweiterten CONAI sollte sich auch die Anzahl der beteiligten Unternehmen sowie das Finanzvolumen erhöhen. Man erwartete sich von der Aufstockung der teilnehmenden Unternehmen eine flächendeckende und hinsichtlich des erhöhten Finanzvolumens eine effizientere Aktivität<sup>255</sup>.

### **6.3.2 Rechtsstatus des CONAI**

Die jeweiligen Kartelle des CONAI wurden als Aktiengesellschaften (ital. s.p.a.) gegründet. Gesellschafter sind die beteiligten Unternehmen (Art. 40 Abs. 2). Die Satzungen der Kartelle wurden jedoch durch Dekret vom Umwelt-, Industrie-, Wirtschafts- und Landwirtschaftsministerium erlassen (Art. 40 Abs. 2). Die Höhe des Stammkapitals darf die gesetz-

---

<sup>254</sup> Dazu u.a. Medugno, „La gestione degli imballaggi“, ambiente 1997, S. 252 f.; ders. „Imballaggio ... che passione!“, ambiente 1997, S. 373 ff.; Amoroso, a.a.O., riv.giur. ambiente 1997, S. 485 f.

<sup>255</sup> Medugno, a.a.O., ambiente 1997, S. 252 f.; ders., a.a.O., ambiente 1997, S. 373 (374).

liche Grenze von 120.000 EUR nicht unterschreiten (vgl. Art. 2332 ital. Zivilgesetzbuch). Die Unternehmen müssen sodann Aktien erwerben, deren Anzahl für die einzelnen Kartelle in den Satzungen festgelegt wird<sup>256</sup>. Eine Ausschüttung etwaiger Überschüsse an die Gesellschafter ist gesetzlich ausgeschlossen (Art. 40 Abs. 2).

### 6.3.3 Aufbau des CONAI

Pflichtgesellschafter des CONAI sind die Unternehmen, die Hersteller der Produkte sind, die in den Bereich der Kartelle fallen, bzw. diese für ihre Produktion benötigen, sowie die Importeure dieser Produkte (Art. 40 Abs. 2). Die Kartelle sollen sich aus den Aktivitäten der Kartelle, d.h. den Verkäufen der recycelten Produkte, finanzieren (Art. 40 Abs. 3).

Bis zum 31. März jeden Jahres muss jedes Kartell dem Umwelt-, dem Industrie-, dem Wirtschafts- und dem Landwirtschaftsministerium eine Liste mit den teilnehmenden Unternehmen vorlegen (Art. 40 Abs. 5). Des Weiteren müssen den Ministerien die Ergebnisse des letzten Jahres sowie das Konzept der Kartelle für das folgende Jahr präsentiert werden. Das Konzept muss unter anderem die angestrebten Ergebnisse beinhalten, wobei es sich an den zu erreichenden Minimalergebnissen orientieren muss. Diese wurden durch die Ministerien in den von ihnen erlassenen Satzungen festgelegt<sup>257</sup>.

Die öffentliche Verwaltung muss in die Arbeit der Kartelle mit einbezogen werden (Art. 41 Abs. 1). Im Rahmen dessen sollen insbesondere die Gemeinden Arbeiten, wie z.B. die Leerung von Containern oder andere Formen der Sammlung, übernehmen. Zu diesem Zweck müssen die Kartelle mit den Gemeinden entsprechende Verträge abschließen (Art. 41 Abs. 3). Die Gemeinden wurden mit in die Verantwortung genommen, da den Unternehmen nicht gänzlich die Verantwortung der Abfallbeseitigung für die entsprechenden Produkte übertragen werden sollte. Außer-

---

<sup>256</sup> Näher dazu bei Amorosino, a.a.O., riv.giur.ambiente 1997, S. 485 (487).

<sup>257</sup> Vgl. Medugno, a.a.O., ambiente 1997, S. 252 (254).

dem sollte durch die Zusammenarbeit verhindert werden, dass sich mehrere unterschiedliche Recyclingsysteme für dieselben Bereiche bilden<sup>258</sup>.

#### **6.3.4 Bewertung der Zwangskartelle als Instrumente des Umweltschutzes**

Das CONAI hatte längere Zeit nicht den erwarteten Erfolg. Insbesondere die Organisation der Arbeitsabläufe erwies sich als schwierig und verzögerte den Arbeitsbeginn der Kartelle in einigen Gemeinden erheblich. Auch die angestrebten Ergebnisse der Kartelle wurden in den ersten Jahren verfehlt<sup>259</sup>.

Für diese Anfangsprobleme wurden vor allem zwei Ursachen verantwortlich gemacht:

(1) Zunächst die Schwierigkeit, die Gemeinden mit in die Verantwortung einzubeziehen. Zumeist standen diese den Kartellen ablehnend gegenüber, da sie von dem Erfordernis der getrennten Müllsammlung nicht überzeugt waren. Die Gemeinden wendeten sich zum einen gegen die Tatsache, dass sie einen erheblichen Arbeitsaufwand hätten, ohne dass ihnen hierfür von staatlicher Seite zusätzliche finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt würden<sup>260</sup>. Zum anderen fühlten sie sich mit der Organisation der Sammlung zumeist überfordert. Dieses Problem war insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Gesetzesverordnung Nr. 22/97 hinsichtlich ihres Regelungscharakters einem Rahmengesetz ähnelt, da sie den Status der Gemeinden und deren tatsächliche Aufgaben nicht ausdrücklich regelt. So heißt es im Art. 41 Abs. 1 der Gesetzesverordnung Nr. 22/97:

---

<sup>258</sup> Medugno, a.a.O., ambiente 1997, S. 252 (254 f.); ders., a.a.O., ambiente 1997, S. 373 ff.

<sup>259</sup> Medugno, a.a.O., ambiente 1997, S. 252 (254 f.); ders., a.a.O., ambiente 1997, S. 373 (376); Amorosino, a.a.O., ambiente 1997, S. 478.

<sup>260</sup> Medugno, a.a.O., ambiente 1997, S. 252 (254 f.); ders., a.a.O., ambiente 1997, S. 373 (376).

„Um das Gesamtziel der Sammlung und Wiederaufbereitung zu erreichen [...] führen die Kartellteilnehmer und die öffentliche Verwaltung die erforderlichen Arbeiten gemeinsam aus.“

In der Praxis hatten die Kartelle oftmals schon das Problem, überhaupt Verträge mit den Gemeinden abzuschließen<sup>261</sup>.

(2) Zum anderen ergaben und ergeben sich noch immer Probleme aus der Struktur der Zwangskartelle. Sind der äußere Rahmen sowie die Kontrollen durch die verantwortlichen Ministerien bestimmt, so sind die Beteiligten bzw. die Gesellschafter an den Zwangskartellen Unternehmen der Privatwirtschaft. Von Seiten des Schrifttums<sup>262</sup> wird an dieser Struktur insbesondere kritisiert, dass die privaten Unternehmen unter anderem finanzielle Belastungen hätten, es jedoch keine Gewinnmöglichkeiten gäbe<sup>263</sup>. Diese für jeden Privatunternehmer unbefriedigende Situation fördere zwangsläufig eine Gleichgültigkeit dem Kartell gegenüber.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass insbesondere die Anfangsprobleme hinsichtlich der Zusammenarbeit mit den Gemeinden überwunden sind. So hat das CONAI erstmals im Jahre 2002 einen Bilanzgewinn von 5,7 Mio. Euro verzeichnen können<sup>264</sup>. Unverändert geblieben ist hingegen die unzureichende Struktur des CONAI. Bisher hat es sich ausschließlich als hinderlich herausgestellt, dass aufgrund eines Gesetzes eine Zusammenarbeit zwischen der Privatwirtschaft auf der einen Seite und den Gemeinden auf der anderen Seite vorgeschrieben wird<sup>265</sup>. Die ursprünglich angestrebten Ergebnisse können nur erreicht werden, wenn der öffentliche Sektor sich aus dem Wirkungsbereich des CONAI gänzlich zurückzieht, sodass die Unternehmen diesen Bereich vollständig ausfüllen können. Die Sammlung und Verwertung der Verpackungsabfälle müsste der

---

<sup>261</sup> Medugno, a.a.O., ambiente 1997, S. 252 (254 f.); ders., a.a.O., ambiente 1997, S. 373 (377).

<sup>262</sup> Medugno, a.a.O., ambiente 1997, 373 (377).

<sup>263</sup> Vielmehr wird die Gewinnerwirtschaftung per Gesetz ausdrücklich untersagt (Art. 39 Abs. 2 der Gesetzesverordnung Nr. 22/ 97). Medugno, a.a.O., ambiente 1997, S. 373 (377).

<sup>264</sup> Dazu Medugno, „I risultati del CONAI dopo cinque anni di esperienza“, ambiente 2003, S. 136 ff.

<sup>265</sup> Medugno, a.a.O., ambiente 2003, S. 136 ff.

Herstellung, dem Vertrieb und dem Konsum der Produkte gleichgestellt werden. Die Kartelle würden nicht mehr darunter leiden, dass sie eine juristische Anomalie wären, vielmehr könnten sie in gewinnorientierte Gesellschaften umgewandelt werden. Unter diesen Voraussetzungen wäre der Anreiz für die Unternehmen, sich auf einem bisher konkurrenzlosen Gebiet zu engagieren, hinsichtlich der zu erwartenden Effizienz der Kartelle, als positiv zu bewerten.

## 7. Die Mineralölsteuer

### 7.1 Einführung

Bis zu ihrer Modifizierung war die Mineralölsteuer als Fiskalzwecksteuer im Gesetz Nr. 504 vom 26. Oktober 1995 geregelt. Mit dem Art. 8 Abs. 1 bis 13 des Gesetzes Nr. 448 vom 23. Dezember 1998 wurde die Mineralölsteuer laut Gesetz in eine Umweltsteuer umgedeutet. Damit hat der italienische Gesetzgeber erstmals eine bestehende Fiskalzwecksteuer in eine Lenkungssteuer mit ökologischer Ausrichtung umgestaltet. In Kraft getreten ist das Gesetz am 1. Januar 1999<sup>266</sup>.

### 7.2 Struktur der Steuer

Das Ziel der Verbrauchsteuer ist gemäß Art. 8 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 448/98 die Reduzierung der Umweltemissionen.

Grundlage für die Erhöhung der Mineralölsteuer waren die in der Anlage 1 zum Gesetz Nr. 504/95 vorgesehenen Steuersätze. Bis zum Jahr 2005 sollen die angestrebten Steuersätze gemäß der Anlage 1 zum Art. 8 Abs. 4 des Gesetzes Nr. 448/98 erreicht werden. Im Einzelnen sind die Ausgangs- und Endsteuersätze folgende:

- a) **Benzin:** von **574,04 EUR** pro tausend Liter<sup>267</sup> auf **594,05 EUR** pro tausend Liter<sup>268</sup>;
- b) **Bleifreies Benzin:** von **518,25 EUR** pro tausend Liter auf **594,05 EUR** pro tausend Liter;
- c) **Erdöl:**  
*mit dem Verwendungszweck als Treibstoff:* von **323,11 EUR** pro tausend Liter auf **391,60 EUR** pro tausend Liter;

---

<sup>266</sup> Gemäß Art. 8 Abs. 4 des Gesetzes Nr. 448/98.

<sup>267</sup> Dies stellt den Ausgangssteuersatz dar, gemäß der Anlage 1 zum Gesetz Nr. 504/95.

<sup>268</sup> Dies stellt den angestrebten Steuersatz im Jahre 2005 dar, gemäß der Anlage 1 zum Art. 8 Abs. 4 des Gesetzes Nr. 448/98.

*mit dem Verwendungszweck als Heizungs Brennstoff:* von **214,84 EUR** pro tausend Liter auf **391,60 EUR** pro tausend Liter;

**d) Gasöl/Diesel:**

*mit dem Verwendungszweck als Treibstoff:* von **386 EUR** pro tausend Liter auf **467,84 EUR** pro tausend Liter;

*mit dem Verwendungszweck als Heizungs Brennstoff:* von **386 EUR** pro tausend Liter auf **467,84 EUR** pro tausend Liter;

**e) Ausgangssteuersätze für Heizöl:**

*Normales Heizöl:* **46,48 EUR** pro tausend kg<sup>269</sup>;

*Heizöl mit geringem Schwefelgehalt*<sup>270</sup>: **23,24 EUR** pro tausend kg;

**Steuersätze ab 2005:**

*Heizöl als Heizmittel:*

*mit geringem Schwefelgehalt*<sup>271</sup>: **218,49 EUR** pro tausend kg;

*mit hohem Schwefelgehalt*<sup>272</sup>: **435,94 EUR** pro tausend kg;

*Heizöl für den industriellen Gebrauch:*

*mit geringem Schwefelgehalt:* **62,04 EUR** pro tausend kg;

*mit hohem Schwefelgehalt:* **128,73 EUR** pro tausend kg;

**f) Flüssiggas**

*mit dem Verwendungszweck als Treibstoff:* von **305,56 EUR** pro tausend kg auf **206,58 EUR** pro tausend kg;

*mit dem Verwendungszweck als Heizungs Brennstoff:* von **185,52 EUR** pro tausend kg auf **206,58 EUR** pro tausend kg;

**g) Erdgas/Methangas:**

*für den Antrieb von Personenkraftwagen:* bisher **befreit** auf **0,052 EUR** pro Kubikmeter;

*für den industriellen Gebrauch:* von **0,01 EUR** pro Kubikmeter auf **0,021 EUR** pro Kubikmeter;

*für den privaten Gebrauch:*

---

<sup>269</sup> Dies bezieht sich auf Heizöl in fester Form.

<sup>270</sup> Heizöl mit einem Schwefelgehalt von 50 mg/kg oder weniger. Vgl. Anlage 1 zum Gesetz Nr. 504/95.

<sup>271</sup> Heizöl mit einem Schwefelgehalt von 25 mg/kg oder weniger. Vgl. Art. 8 Abs. 4 des Gesetzes Nr. 448/98.

<sup>272</sup> Heizöl mit einem Schwefelgehalt von mehr als 25 mg/kg. Art. 8 Abs. 4.

- (1) *für den Gebrauch im Haushalt für die Zubereitung von Nahrungsmitteln und die Erwärmung von Wasser*, gemäß dem Tarif T1 der Gesetzesverordnung Nr. 37 vom 26. Juni 1986: von **0,044 EUR** pro Kubikmeter auf **0,046 EUR** pro Kubikmeter;
- (2) *für den Verwendungszweck als individuellen Heizungs Brennstoff bis 250 Kubikmeter jährlich*, gemäß Tarif T2 derselben Gesetzesverordnung: von **0,078 EUR** pro Kubikmeter auf **0,082 EUR** pro Kubikmeter;
- (3) *für jeden anderen privaten Gebrauch*: von **0,17 EUR** pro Kubikmeter auf **0,18 EUR** pro Kubikmeter;
- (4) *für das Gebiet des Mezzogiorno*, gemäß Dekret des Staatspräsidenten Nr. 218 vom 6. März 1978 werden die Steuersätze für Methangas wie folgt modifiziert<sup>273</sup>:
  - a) *für den unter 1) und 2) genannten Gebrauch*: von **0,038 EUR** pro Kubikmeter auf **0,040 EUR** pro Kubikmeter;
  - b) *für jeden anderen privaten Gebrauch*: von **0,123 EUR** pro Kubikmeter auf **0,129 EUR** pro Kubikmeter.

Für die stromerzeugenden Unternehmen sind gewisse Steuervergünstigungen vorgesehen (vgl. Tabelle A als Zusatz zum Art. 8 Abs. 4 des Ge-

---

<sup>273</sup> Das Gebiet des sog. Mezzogiorno umfasst weite Teile des wirtschafts- und strukturschwachen Süden Italiens. Gemäß dem Art. 1 des Dekrets des Staatspräsidenten Nr. 218 vom 6. März 1978 zählen zum Mezzogiorno folgende Gebiete: die Regionen Abruzzen, Molise, Kampanien, Apulien, Basilikata, Kalabrien, Sizilien und Sardinien, die Provinzen des Laticinium und Frosinone, die Gemeinden der Provinzen Rieti und Rom sowie die Inseln Elba, Giglio und Capraia.

setzes Nr. 448/98)<sup>274</sup>.

Die für 2005 vorgesehenen Steuersätze sollen durch jährliche Steuererhöhungen von 10% bis 30% erreicht werden. Die Erhöhungen werden jeweils durch Dekret des Präsidenten des Ministerrats verabschiedet<sup>275</sup>.

Die Erhöhung der Mineralölsteuer darf jedoch nicht zum Anstieg der Steuerbelastung insgesamt führen (Art. 8 Abs. 2). Daher soll proportional zur Erhöhung der Mineralölsteuer die Einkommensteuer gesenkt werden<sup>276</sup>.

### 7.3 Bewertung der Steuer als Umweltsteuer

Zunächst ist festzustellen, dass die Reform der Mineralölsteuer in erster Linie durch eine zum Teil erhebliche Anhebung fast aller Steuersätze gekennzeichnet ist. Äußerlich sichtbar wird das Bemühen des Gesetzgebers, die Mineralölsteuer für Umweltschutzzwecke einzusetzen, zunächst aufgrund der Tatsache, dass die Steuersätze für emissionserhebliche Öle zum Teil empfindlich angehoben wurden. So stieg der Steuersatz für Erdöl mit dem Verwendungszweck als Heizungsbrennstoff um 82,3 % an. Dies gilt auch für andere Heizöle, deren Steuersätze sich zum Teil verzehnfacht haben<sup>277</sup>. Dagegen wurde die Steuerlast für gasbetriebene Fahrzeuge um 47 % gesenkt, wobei diese Steuerbegünstigung äußerst umstritten war<sup>278</sup>. Ebenfalls positiv zu bewerten ist, dass Steuerbegünstigungen nur in engen Grenzen gewährt werden. So wird zum einen Heizöl

---

<sup>274</sup> Dies sind im Einzelnen:  
Methan pro Kubikmeter: 0,005 EUR;  
Flüssiggas pro 1000 kg: 6,8 EUR;  
Gasöl pro 1000 Liter: 16,6 EUR;  
Heizöl pro 1000 kg: 21,3 EUR.

<sup>275</sup> Gemäß Art. 8 Abs. 6 des Gesetzes Nr. 448/98. Das Amt des Präsidenten des Ministerrats ist mit dem Amt des deutschen Bundeskanzlers vergleichbar.

<sup>276</sup> Vgl. Caputi, „Tassazione sulla emissione di anidride carbonica e misure compensative“, il fisco, 1999, S. 1170 ff.; D'Alfonso, „Il punto sulla carbon tax“, il fisco, 2001, S. 13281 ff.; Fergola, „La carbon tax“, ambiente 2002, S. 331 ff.

<sup>277</sup> Vg. dazu Caputi, a.a.O., il fisco 1999, S. 1774 f.; D'Alfonso, a.a.O., il fisco 2001, S. 13281 (13284 f.).

<sup>278</sup> So waren grundsätzlich alle Vorschläge, die eine Reduzierung von Steuersätzen zum Gegenstand hatten, umstritten. Dazu Fergola, a.a.O., ambiente 2002, S. 331 (333); D'Alfonso, a.a.O., il fisco 2001, S. 13281 (13284 f.).

für den industriellen Gebrauch steuerlich begünstigt. Des weiteren sind Ermäßigungen für den Mezzogiorno und in gewissem Maße für stromerzeugende Unternehmen vorgesehen. Ökologisch widersprüchlich ist jedoch die Begünstigung des Diesel- gegenüber dem Benzinkraftstoff. Grundsätzlich ist man sich auch in Italien hinsichtlich der negativen Auswirkungen des Dieselmotorkraftstoffs auf die Umwelt bewusst<sup>279</sup>, der Gesetzgeber war jedoch der Ansicht, dass zur Sicherung des Standorts Italien eine entsprechende Begünstigung notwendig sei. Ebenso erscheint aus ökologischer Sicht widersprüchlich, dass zwischen verbleitem und unverbleitem Benzin im Jahre 2005 keine Steuersatzdifferenzierung mehr vorgesehen ist. Der Gesetzgeber begründet seine Entscheidung mit der Ansicht, dass die Nachfrage von verbleitem Benzin in den nächsten Jahren von allein zurückgehen wird, da die neue Generation von Kraftfahrzeugen grundsätzlich mit bleifreiem Benzin angetrieben wird<sup>280</sup>.

Ebenso erscheinen die Anhebungen der Steuersätze für Erdgas aus ökologischer Sicht fragwürdig<sup>281</sup>. War Erdgas als Treibstoff zunächst von der Steuer befreit, so wird der Steuersatz bis 2005 bei 0,052 EUR pro Kubikmeter liegen wird. Die Steuersätze für die industrielle Erdgasverbrennung wurden verdoppelt und auch die Steuersätze, die den privaten Verbrauch betreffen, wurden, wenn auch moderat, angehoben<sup>282</sup>. Der Gesetzgeber ist den vorgebrachten Bedenken mit der Ansicht entgegengetreten, dass trotz dieser deutlichen Erhöhung die vergleichsweise niedrigen Steuersätze ausreichend seien, um einen ökologischen Lenkungseffekt zu erzeugen<sup>283</sup>.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Gesetzgeber mit bis 2005 stark erhöhten Steuersätzen den Verbrauch der besteuerten Öle und Gase einzuschränken versucht. Aus ökologischer Sicht positiv zu bewerten ist, dass Steuerermäßigungen nur in engen Grenzen vorgesehen sind.

---

<sup>279</sup> Dazu D'Alfonso, a.a.O., *il fisco 2001*, S. 13281 (13284), Fergola, a.a.O., *ambiente 2002*, S. 331 f.

<sup>280</sup> D'Alfonso, a.a.O., *il fisco 2001*, S. 13281 (13283).

<sup>281</sup> Fergola, a.a.O., *ambiente 2002*, S. 331 (333).

<sup>282</sup> Die sehr differenzierte Besteuerung der Erdgasverbrennung ist auf dessen Bedeutung, insbesondere im privaten Bereich zurückzuführen. Dazu Fergola, a.a.O., *ambiente 2002*, S. 331 (333).

<sup>283</sup> Fergola, a.a.O., *ambiente 2002*, S. 331 (333 f.).

Ebenso sinnvoll ist die Entscheidung des Gesetzgebers, die Steuerbelastung insgesamt nicht zu erhöhen, sondern im Gegenzug die Einkommensteuer zu senken. Damit wurde sichergestellt, dass es zu keiner Verletzung des Prinzips der Leistungsfähigkeit (Art. 53 Verf.) kommt und dass das Instrument der Umweltabgaben nicht lediglich vorgeschoben wurde, um neue Einnahmequellen zu erschließen. Zu kritisieren ist hingegen die steuerliche Differenzierung zwischen Benzin- und Dieselmotorkraftstoff. Mag die Begünstigung aus wirtschaftlichen Gründen sinnvoll sein, so ist diese aus ökologischer Sicht abzulehnen. Ebenso erscheint die steuerliche Gleichbehandlung von verbleitem und bleifreiem Benzin fragwürdig.

Im Ergebnis ist es dem italienischen Gesetzgeber mit der Mineralölsteuer in weiten Teilen gelungen, eine Fiskalzwecksteuer ökologisch umzuwidmen. Ökologisch motivierte Ansatzpunkte sind der Steuer nicht abzuspochen, wobei es aber auch zu ökologisch widersprüchlichen Besteuerungen kommt. Welche Lenkungswirkung die Mineralölsteuererhöhung im Einzelnen erzeugt, will das Umweltministerium hingegen erst zum Ende der Reform im Jahre 2005 veröffentlichen<sup>284</sup>. Es ist jedoch davon auszugehen, dass eine derart deutliche Erhöhung der Mineralölsteuersätze zur Reduzierung des Verbrauchs der besteuerten Öle und Gase führen wird.

## **8. Die Stromsteuer**

### **8.1 Einführung**

Die erste Stromsteuer wurde in Italien bereits am 8. Juli 1924 mit einer Gesetzesverordnung eingeführt. Nach einer Vielzahl von Gesetzesänderungen wurde die aktuelle Gesetzeslage für den Bereich der Stromsteuer in einem sog. Testo unico mit der Gesetzesverordnung Nr. 504 vom 26

---

<sup>284</sup> Caputi, a.a.O., *il fisco* 1999, S. 1774 (1775 f.).

Oktober 1995 zusammengefasst<sup>285</sup>. Die Stromsteuer ist nunmehr in den Art. 52 bis 60 der Gesetzesverordnung Nr. 504/95 geregelt, wobei auch diese in der Folgezeit modifiziert wurden. Eine letztmalige Änderung erfuhr die Stromsteuer mit dem Art. 28 Abs. 1 und Abs. 2 des Gesetzes Nr. 388 vom 23. Dezember 2000.

## 8.2 Struktur der Steuer

Steuergegenstand ist elektrischer Strom (Art. 52 Abs. 1 der Gesetzesverordnung Nr. 504/95).

Steuerschuldner ist der Stromversorger (Art. 52 Abs. 1). Art. 54 der Gesetzesverordnung enthält die Definition des Versorgers. Danach ist derjenige ein Stromversorger, der den erzeugten Strom an den Letztverbraucher abgibt. Der Versorger bedarf einer Erlaubnis der regional zuständigen Behörde (Art. 53 Abs. 1).

Bemessungsgrundlage der Stromsteuer ist der Stromverbrauch in kWh (Art. 52 Abs. 1 i.V.m. Anlage 1).

Im Einzelnen ergeben sich folgende Steuersätze<sup>286</sup>:

1) Für Strom, der von *Privathaushalten* konsumiert wird:

**0,029 EUR** pro kWh;

2) für Strom, der nicht unter 1) fällt:

a) bis zu einem monatlichen Verbrauch von 200.000 kWh:

**0,029 EUR** pro kWh;

b) für jede weitere kWh: **0,019 EUR**.

---

<sup>285</sup> Ein *Testo unico* ist eine Art Gesetzessammlung, die zumeist auf Antrag der Richterschaft, von Parlamentsausschüssen erstellt wird. Die *Testi unici* werden beantragt, wenn es für die Richterschaft und die Verwaltung nicht mehr möglich ist, die aktuelle Gesetzeslage, aufgrund der unzähligen Modifikationen, zu erfassen und anzuwenden. Vgl. hierzu Battini/Franchini/Cassese, „Manuale di diritto pubblico“, Mailand 2001, S. 29 f.

<sup>286</sup> Die Steuersätze wurden letztmalig mit dem Art. 28 Abs. 1 und Abs. 2 des Gesetzes Nr. 388/00 erhöht.

In 13 Fällen ist eine Befreiung von der Stromsteuer vorgesehen (Art. 52 Abs. 2). Hauptsächlich beziehen sich die Befreiungen auf den Stromverbrauch von staatlichen Einrichtungen, z.B. für die Beleuchtung von öffentlichen Plätzen und Bauwerken (Abs. 2a), für den Betrieb der staatlichen Eisenbahn (Abs. 2c), für den Betrieb der öffentlichen Verkehrsmittel (Abs. 2d), für den Betrieb des staatlichen Fernsehsenders RAI (Abs. 2g) etc.

Des Weiteren sieht die Verordnung fünf Fälle vor, die nicht nur von der Steuer befreit sind, sondern erst gar nicht von dieser erfasst werden (Art. 53 Abs. 3). Im Hinblick auf ökologische Gesichtspunkte sind die Buchstaben a) und c) des Art. 53 Abs. 3 hervorzuheben. Diese sehen im Einzelnen vor:

- a) dass derjenige Strom von der Steuer nicht erfasst wird, der aus erneuerbaren Energiequellen bis zu einer Stärke von 20 kW produziert wird (Abs. 3a);
- b) dass der Strom von der Steuer nicht erfasst wird, der durch Stromerzeugungsaggregate, die mit biologischem Methangas angetrieben werden, erzeugt wird (Abs. 3c).

Mit dem Art. 28 Abs. 1 und Abs. 2 des Gesetzes Nr. 388 vom 23. Dezember 2000 erfuhr die Stromsteuer, neben der Anhebung der Steuersätze, auch geringfügige strukturelle Änderungen. Insbesondere der Katalog der Steuerbefreiungen für den staatlichen Stromverbrauch wurde ausgeweitet. Änderungen, die auf eine weitere ökologische Umdeutung der Stromsteuer hinweisen könnten, gab es in diesem Zusammenhang jedoch nicht.

### **8.3 Bewertung der Steuer als Umweltabgabe**

Die Stromsteuer ist vom Gesetzgeber weder als Umweltabgabe eingeführt worden, noch ist sie in der Folgezeit in eine Umweltabgabe umgedeutet worden. Auch die Literatur ist der einhelligen Ansicht, dass die

Stromsteuer nicht in den Bereich der Umweltabgaben fällt<sup>287</sup>. Die Meinung basiert insbesondere auf der Tatsache, dass das Stromsteuergesetz, mit Ausnahme der Befreiung von Kleinanlagen, die aus erneuerbaren Energien oder biologischem Methangas Strom erzeugen, keine ökologischen Lenkungsziele vorsieht<sup>288</sup>.

Trotz der Ansicht der Literatur sind der Stromsteuer ökologische Ansatzpunkte jedoch nicht abzusprechen. So sind die Stromsteuersätze im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten mit am Höchsten<sup>289</sup>. Eine Anreizwirkung zum maßvollen Umgang mit Strom ist daher durchaus denkbar. Zwar war dies nicht die Intention des Gesetzgebers, es könnte jedoch einen Nebeneffekt darstellen. Ebenso gibt es Ansatzpunkte im Bereich der Steuerbefreiungen, die einen ökologischen Bezug aufweisen. In zwei Fällen sind Steuerbefreiungen vorgesehen, die einen direkten ökologischen Hintergrund haben. So wird der Strom von der Steuer nicht erfasst, der aus erneuerbaren Energiequellen bis zu einer Stärke von 20 kW produziert wird (Art. 53 Abs. 3a) und der durch Stromerzeugungsaggregate erzeugt wird, die mit biologischem Methangas angetrieben werden (Art. 53 Abs. 3c). Die weiteren Steuerbefreiungen sind in erster Linie für den Betrieb von staatlichen Einrichtungen, wie z.B. von öffentlichen Plätzen (Art. 52 Abs. 2a) oder der staatlichen Eisenbahn (Art. 52 Abs. 2c) vorgesehen. Auf Steuerermäßigungen verzichtet das Stromsteuergesetz hingegen gänzlich. Steuerliche Begünstigungen, die einen wirtschaftspolitischen Hintergrund haben sind insoweit vorgesehen, als der Steuersatz ab einem monatlichen Verbrauch von 200.000 kWh auf 0,019 EUR je kWh sinkt. Die Aufkommensverwendung weist keinen ökologischen Bezug auf, da die Erträge ohne Zweckbindung in die Staatskassen fließen. Zusammenfassend lässt sich daher feststellen, dass die Stromsteuer grundsätzlich eine Fiskalzwecksteuer ist, die jedoch indirekt einen Bezug

---

<sup>287</sup> Gallo/Marchetti, „I presupposti della tassazione ambientale“, rassegna tributaria 1999, S. 124; Picciaredda/Selicato, „I tributi e l’ambiente“, Mailand 1996, S. 137 ff.

<sup>288</sup> Gallo/Marchetti, a.a.O., rassegna tributaria 1999, S. 124; Picciaredda/Selicato, a.a.O., Mailand 1996, S. 137 ff.

<sup>289</sup> Vgl. dazu Jatzke, „Umweltbezogene Abgaben in der Europäischen Union und die Kommissionsvorschläge zur Besteuerung von Energieerzeugnissen“, IStR 1999, S. 137 (140).

zum Umweltschutz herstellt. So sind die Steuersätze durchaus geeignet, einen Lenkungsanreiz zum Energiesparen zu entfalten. Ferner sieht das Stromsteuergesetz grundsätzlich keine ökologisch widersprüchlichen Steuerbefreiungen oder -ermäßigungen vor. Vielmehr enthält es bereits zwei ökologisch motivierte Steuerbefreiungen (Art. 53 Abs. 3a und Abs. 3c). Im Ergebnis ist die Stromsteuer aber nicht als Umweltsteuer zu bezeichnen, da der Gesetzgeber die Steuer, aufgrund des noch mangelnden Bewusstseins für Umweltabgaben, nicht ökologisch umgewidmet hat.

## **9. Kraftfahrzeuggebühr**

### **9.1 Einführung**

Die Kraftfahrzeuggebühr wurde mit der Gesetzesverordnung Nr. 3283 vom 30. Dezember 1923 eingeführt. Nach einer Vielzahl von Gesetzesänderungen wurde mit dem Dekret des Staatspräsidenten Nr. 39 vom 5. Februar 1953 ein sog. Testo unico erlassen<sup>290</sup>.

Die wichtigsten Gesetzesänderungen waren in der Folgezeit zum einen die Einführung „einer Zuschlagsgebühr für Fahrzeuge, die mit Dieselmotor angetrieben werden“<sup>291</sup> und zum anderen die Einführung einer Sondergebühr für Fahrzeuge, die mit Flüssiggas oder mit Methangas angetrieben werden<sup>292</sup>.

Gemäß den Artikeln 23 bis 27 der Gesetzesverordnung Nr. 504 vom 30. Dezember 1992 wurde die Erhebung der Kraftfahrzeuggebühr inklusive der Zuschlags- und Sondergebühr den Regionen übertragen.

Mit dem Ministerialdekret vom 27. Dezember 1997 wurden die Gebührensätze letztmalig modifiziert.

---

<sup>290</sup> Wie bereits oben dargestellt, handelt es sich bei einem Testo unico um eine Gesetzesammlung, die die aktuelle Gesetzeslage eines Bereichs zusammenfasst.

<sup>291</sup> Die Zuschlagsgebühr wurde zunächst mit der Verordnung mit Gesetzeskraft Nr. 691 vom 8. Oktober 1976 eingeführt und sodann durch das Parlament in das Gesetz Nr. 786 vom 30. November 1976 umgewandelt.

<sup>292</sup> Die Sondergebühr wurde mit dem Gesetz Nr. 362 vom 21. Juli 1984 eingeführt.

## 9.2 Die Qualifikation der Abgabe als Gebühr

Die Abgabe für Kraftfahrzeuge ist in Italien als Gebühr ausgestaltet. Die staatliche Gegenleistung ist die Eröffnung der Möglichkeit mit dem Fahrzeug öffentliche Straßen und Plätze befahren zu können (Art. 1 des Dekrets des Staatspräsidenten Nr. 39/53).

## 9.3 Struktur der Gebühr

Grundlage für die Erhebung der Gebühr ist noch heute das Dekret des Staatspräsidenten Nr. 39/53. Wie oben dargestellt wird die Gebühr gemäß Art. 1 des Dekrets für die Eröffnung der Möglichkeit, öffentliche Straßen und Plätze mit dem Kraftfahrzeug befahren zu können, erhoben. Gebührenschuldner ist derjenige, der als Eigentümer des Fahrzeugs in das öffentliche Kraftfahrzeugregister eingetragen ist (Art. 2 Abs. 2)<sup>293</sup>. Die Gebührenpflicht entsteht mit Eintragung des Fahrzeugs ins Kraftfahrzeugregister und wird jährlich erhoben (Art. 2 Abs. 2).

Bemessungsgrundlage ist die PS bzw. KW-Stärke des Motors des jeweiligen Fahrzeugs (Art. 2 Abs. 1b). Die Grundgebührensätze sind letztendlich mit dem Ministerialdekret vom 27. Dezember 1997 neu festgesetzt worden und ab dem 1. Januar 1998 in Kraft getreten. Danach beträgt die Gebühr pro KW nunmehr 2,58 EUR<sup>294</sup>.

Ermäßigungen und Befreiungen von der Gebühr, die noch auf das Jahr 1953 zurückgehen, sind in den Art. 17 bis 34 des Dekrets des Staatspräsidenten Nr. 39/53 geregelt. Diese sehen hauptsächlich Ermäßigungen und Befreiungen für Fahrzeuge vor, die von staatlichen Einrichtungen genutzt werden. Ökologisch motivierte Begünstigungen bzw. Befreiungen sind in dem Dekret nicht vorgesehen.

---

<sup>293</sup> Neben dem Grundbuch gibt es in Italien auch sog. öffentliche Register für verschiedene bewegliche Sachen. In diese werden der Eigentümer sowie der Eigentumswechsel der Sache eingetragen. Gemäß Art. 2683 ZGB (ital. Zivilgesetzbuch) gibt es solche öffentlichen Register für Schiffe, Luftfahrzeuge und Kraftfahrzeuge.

<sup>294</sup> Vgl. auch die Veröffentlichung der Gebühr in: *il fisco* 1998, S. 100 ff.

Mit dem Art. 8 der Verordnung mit Gesetzeskraft Nr. 691 vom 8. Oktober 1976, umgewandelt in das Gesetz Nr. 786 vom 30. November 1976, wurde die sog. Zuschlagsgebühr für Fahrzeuge, die mit Dieselmotoren betrieben werden, eingeführt. Die Zuschlagsgebühr wird zusätzlich zur Kraftfahrzeuggebühr erhoben (Art. 8 Abs. 1). Der Gebührensatz beträgt 6,20 EUR pro KW, wobei die gesetzliche Mindestgebühr bei 103,30 EUR liegt. Die Gebühr wird jährlich erhoben (Art. 8 Abs. 1).

Mit Art. 2 des Gesetzes Nr. 362 vom 21. Juli 1984 wurde die Sondergebühr für Fahrzeuge, die mit Flüssiggas oder Methangas angetrieben werden, eingeführt. Gemäß Art. 2 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 362/84 wird die Sondergebühr, die am 1. Januar 1985 in Kraft getreten ist, jährlich erhoben. Die Gebühr wird zusätzlich zur Kraftfahrzeuggebühr erhoben, wenn das Fahrzeug mit Flüssiggas oder Methangas angetrieben wird (Art. 2 Abs. 2)<sup>295</sup>. Gebührenschuldner ist derjenige, der als Eigentümer des Fahrzeugs in das öffentliche Kraftfahrzeugregister eingetragen ist (Art. 3).

Die einzelnen Gebührensätze sind gemäß Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 362/84 wie folgt festgesetzt:

- 1) **7,75 EUR** pro PS für Fahrzeuge, die mit Flüssiggas angetrieben werden;
- 2) **5,42 EUR** pro PS für Fahrzeuge, die mit Methangas angetrieben werden;
- 3) **85,22 EUR** für Fahrzeuge mit einer Motorenstärke bis 15 PS, die mit Flüssiggas angetrieben werden;
- 4) **54,23 EUR** für Fahrzeuge mit einer Motorenstärke bis 15 PS, die mit Methangas angetrieben werden.

Mit den Art. 23 bis 27 der Gesetzesverordnung Nr. 504 vom 30. Dezember 1992 wurde den Regionen die Erhebung der Kraftfahrzeuggebühren sowie der Zuschlags- und Sondergebühr übertragen (Art. 23). Die Regionen müssen durch Gesetz jährlich bestimmen, ob die staatlich festgesetz-

---

<sup>295</sup> Vgl. hierzu auch Fantozzi, „La tassa speciale per i veicoli alimentati a GPL o gas metano“, rassegna tributaria 1985, S. 765 (766).

ten Gebührensätze<sup>296</sup> gegenüber dem Vorjahr erhöht (um maximal 10%) oder reduziert (um maximal 10%) werden (Art. 24).

#### **9.4 Bewertung der Gebühr als Umweltabgabe**

Der Literatur ist zuzustimmen, dass die Kraftfahrzeuggebühr keinerlei ökologische Lenkungswirkung entfaltet<sup>297</sup>. Weder die Bemessungsgrundlage der Kraftfahrzeuggebühr, die sich ausschließlich an der KW-Stärke des Motors des Fahrzeugs bemisst, noch die Befreiungen bzw. Ermäßigungen, die ausschließlich für Fahrzeuge des öffentlichen Dienstes vorgesehen sind, haben einen ökologischen Bezug.

Auch die Zuschlags- und die Sondergebühr haben ausschließlich einen fiskalen Hintergrund. Mit diesen Gebühren, deren Aufkommen direkt in die Kassen der Regionen fließt, soll hauptsächlich die Finanzautonomie der Regionen gestärkt werden<sup>298</sup>. Dass von der Zuschlags- und Sondergebühr Diesel, Methan- und Flüssiggas betroffen sind, ist darauf zurückzuführen, dass deren Mineralölsteuersätze schon vor der ökologischen Umwidmung der Mineralölsteuer im Hinblick auf die Zuschlags- und Sondergebühr begünstigt wurden. Mineralölsteuer und Zuschlags- bzw. Sondergebühr im Zusammenspiel sollten die Gesamtbelastung für Fahrzeuge ergeben, die mit Dieselmotoren, Methan- oder Flüssiggas angetrieben werden<sup>299</sup>.

Nach der ökologischen Umdeutung der Mineralölsteuer ist diese Gesetzssystematik hingegen nicht mehr vertretbar. In der aktuellen Gesetzesfassung wird die ökologische Lenkungswirkung durch die Sondergebühr wieder aufgehoben. Sowohl Flüssiggas wie auch Methangas als Treibstoff wird gegenüber Benzin und Diesel vom Mineralölsteuergesetz nunmehr aus ökologischen Gesichtspunkten begünstigt. Wollte der Ge-

---

<sup>296</sup> Die letztmalige Modifizierung dieser Grundgebührensätze erfolgte mit dem Ministerialdekret vom 27. Dezember 1997.

<sup>297</sup> Gallo/Marchetti, „I presupposti della tassazione ambientale“, rassegna tributaria 1999, S. 125; Picciaredda/Selicato, „I tributi e l'ambiente“, Mailand 1996, S. 138.

<sup>298</sup> Gallo/Marchetti, a.a.O., rassegna tributaria 1999, S. 125.

<sup>299</sup> Fantozzi, a.a.O., rassegna tributaria 1985, S. 765 (767).

setzgeber mit der Mineralölsteuer die Anschaffung von umweltfreundlichen Erdgasautos fördern, so stehen noch immer die wirtschaftlichen Erwägungen, die von der Sondergebühr ausgehen, diesem ökologischen Lenkungsanreiz entgegen<sup>300</sup>. Die Zuschlagsgebühr für Dieselfahrzeuge mit einem Gebührensatz von mindestens 103,3 EUR jährlich gleicht hingegen die ökologisch unvertretbare Begünstigung des Dieselkraftstoffs gegenüber dem Benzin im Bereich der Mineralölsteuer zum Teil aus, was als ökologisch sinnvoll gewertet werden könnte. Jedoch ist auch dies vom Gesetzgeber nicht gewollt, sondern ein zufälliger Nebeneffekt.

Im Ergebnis hat die Kraftfahrzeuggebühr bzw. die Sondergebühr für Fahrzeuge, die mit Flüssiggas und Methangas angetrieben werden, in der aktuellen Fassung eine negative Auswirkung auf die ökologische Lenkungswirkung der Mineralölsteuer. Eine solch widersprüchliche Gesetzgebung kann nicht die Intention des Gesetzgebers gewesen sein und ist wohl in erster Linie auf den Gesetzgebungsalltag und die unüberschaubare Menge von Gesetzen zurückzuführen. Die dargestellten Widersprüche zwischen der Mineralölsteuer und der Kraftfahrzeuggebühr müssen zur Konsequenz haben, dass die Sondergebühr für Fahrzeuge, die mit Flüssiggas und Methangas angetrieben werden, abgeschafft wird.

## **10. Die Gebühr („Canone“) für den Verbrauch von öffentlichem Wasser**

### **10.1 Einführung**

Mit dem Art. 18 Abs. 1 bis Abs. 7 des Gesetzes Nr. 36 vom 5. Januar 1994 wurde die Gebühr für den Verbrauch von öffentlichem Wasser eingeführt. In Kraft getreten ist das Gesetz am 5. Februar 1995, 15 Tage nach seiner Veröffentlichung in der sog. Gazzetta Ufficiale. Gleichzeitig wurde gemäß Art. 18 Abs. 4 des Gesetzes Nr. 36/94 die bis dahin gültige Regelung zur Vergabe von Konzessionen zum Verbrauch von öffentli-

---

<sup>300</sup> Gallo/Marchetti, a.a.O., rassegna tributaria 1999, S. 125 ff.

chem Wasser, geregelt in Art. 2 des Gesetzes Nr. 281 vom 16. Mai 1970, aufgehoben.

## **10.2 Die Qualifikation der Abgabe als Gebühr bzw. Canone**

Diese besondere Form der Gebühr wird für die Nutzung von Staatsgütern erhoben. Zurückzuführen ist diese Gebührenform auf die Abgabe für die Empfangsmöglichkeit des staatlichen Radio- und Fernsehprogramms von 1938<sup>301</sup>. Anfänglich war die Rechtmäßigkeit der Abgabe in der Literatur umstritten, da sie ihrer Ansicht nach keinem Abgabentyp zugeordnet werden konnte<sup>302</sup>. Eine Gebühr schied danach aus, weil die Eröffnung der Möglichkeit, ein Staatsgut zu nutzen, keine staatliche Gegenleistung im eigentlichen Sinne sei. Eine Steuer sei jedoch auch nicht gegeben, da dem Abgabepflichtigen ein direkter Vorteil erwachse und die Abgabe somit, wenn sie denn eine Steuer wäre, ihren neutralen Charakter verloren hätte. Jedoch haben der Kassationshof<sup>303</sup> und auch das Verfassungsgericht<sup>304</sup> die Rechtmäßigkeit der Abgabe bestätigt und sie dem Bereich der Gebühren zugeordnet. Die staatliche Gegenleistung sahen die Gerichte einhellig in der vom Staat verliehenen Möglichkeit, ein Staatsgut in besonderem Maße zu beanspruchen.

## **10.3 Wasser als Staatsgut**

Ausgehend von den obigen Ergebnissen müsste die Gebühr als Voraussetzung zunächst an ein Staatsgut anknüpfen. Das öffentliche Gut ist zunächst in Art. 822 des Zivilgesetzbuchs (ZGB) definiert<sup>305</sup>. Danach gehö-

---

<sup>301</sup> D.P.R. Nr. 246, vom 21. Februar 1938; näher dazu auf S. 21 ff.

<sup>302</sup> Vgl. dazu Falsitta, „Canone TV, utenti nell’ombra e giudici nella nebbia“, riv.dir.trib. 1995, S. 801 ff.; Piccaredda/Selicato, I tributi e l’ambiente, Mailand 1996, S. 117 ff., m.w.N.

<sup>303</sup> Urteil Nr. 8549 vom 3. August 1993.

<sup>304</sup> Urteil Nr. 219 vom 20. April 1989.

<sup>305</sup> Daneben gibt es weitere Regelungen des öffentlichen Guts in diversen Spezialgesetzen.

ren dem Staat unter anderem auch „Flüsse, Bäche, Seen und andere öffentliche Gewässer“ (vgl. Art. 822 Abs. 1 ZGB). Der Bereich der „öffentlichen Gewässer“ umfasst auch das Grundwasser<sup>306</sup>. Somit wird die vorliegende Gebühr für die Entnahme von öffentlichem Oberflächenwasser sowie für die Grundwasserentnahme erhoben<sup>307</sup>.

#### **10.4 Was ist die Gegenleistung?**

Überträgt man nunmehr die Ergebnisse des Verfassungsgerichts und des Kassationshofs hinsichtlich der Gebühr für die Empfangsmöglichkeit des staatlichen Radio- und Fernsehprogramms auf die vorliegende Abgabe, so ist die staatliche Gegenleistung nicht in dem öffentlichen Wasser an sich zu sehen, sondern in der vom Staat an den Gebührenpflichtigen gegebenen Möglichkeit, das öffentliche Wasser in besonderem Maße, d.h. für bestimmte Zwecke, zu nutzen<sup>308</sup>.

#### **10.5 Übertragbarkeit auf andere Umweltmedien**

Grundsätzlich ist es denkbar, dass eine solche Gebühr auch für andere Umweltmedien, wie z.B. für die Benutzung des Bodens erhoben werden kann. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass es sich bei den Umweltmedien um solche handeln, die dem Staat gehören oder für die er die Verwaltung übernommen hat. Zu bedenken ist jedoch, dass die öffentlichen Güter grundsätzlich zur freien Verfügung der Allgemeinheit stehen. Somit wäre im Einzelfall die Frage zu klären, ob und wann es gerechtfertigt ist, für den Gebrauch, Verbrauch oder die Nutzung eines öffentlichen Guts eine Gebühr zu erheben<sup>309</sup>.

---

<sup>306</sup> Geregelt in Art. 909 ZGB i.V.m. Art. 92 ff. r.d. (Dekret) Nr. 1775, vom 11. Dezember 1933.

<sup>307</sup> Gallo/Marchetti, „I presupposti della tassazione ambientale“, rassegna tributaria, 1999, S. 130.

<sup>308</sup> Dazu auch Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 117 f.

<sup>309</sup> So wohl auch Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 119.

## 10.6 Struktur des Canone

Gemäß Art. 18 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 36/94 entsteht die Abgabepflicht aufgrund des Verbrauchs von öffentlichem Wasser. Wie oben dargestellt, beinhaltet dieser Wasserverbrauch sowohl die Entnahme von Oberflächenwasser als auch die Grundwasserentnahme. Gebührenpflichtig ist derjenige, der den Antrag bei der zuständigen Behörde gestellt hat (Art. 18 Abs. 1). Die Gebühr wird jährlich von den Gemeinden erhoben (Art. 18 Abs. 5). Die Genehmigung kann von der zuständigen Behörde jederzeit unter Angabe von Gründen widerrufen werden (Art. 18 Abs. 5). Die Gebührensätze unterteilen sich gemäß Art. 18 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 36/94 wie folgt:

- a) **36,35 EUR** für die Genehmigung des Wasserverbrauchs mit dem Zweck der Bewässerung von privaten Grundstücken;
- b) **0,33 EUR** pro Hektar für die Genehmigung des Wasserverbrauchs mit dem Zweck der Bewässerung von Grundstücken, die nicht unter a) fallen;
- c) **1549,37 EUR** für die Genehmigung des Wasserverbrauchs für Haushaltszwecke;
- d) **11.363 EUR** für die Genehmigung des Wasserverbrauchs für industrielle Zwecke für die Menge von jährlich drei Millionen Kubikmeter Wasser. Der Abgabesatz ermäßigt sich auf 50%, wenn das abgabepflichtige Unternehmen das Wasser derart aufbereitet, dass die Qualität mit dem ursprünglichen Zustand vergleichbar ist;
- e) **258,23 EUR** für die Genehmigung des Wasserverbrauchs mit dem Zweck der Bewässerung von Sportflächen und öffentlichen Grünflächen sowie zur Verwendung des Wassers für die Fischzucht;
- f) **10,57 EUR** für jedes Kilowatt Energie, das aus Wasser gewonnen wird;
- g) **774,68 EUR** für jeden anderen Verbrauch des Wassers, der nicht unter a) bis f) fällt.

Mit dem Aufkommen der Gebühr wird ein Sonderfond finanziert, der Projekte und Maßnahmen zur Reduzierung des öffentlichen Wasserverbrauchs fördern bzw. unterstützen soll (Art. 18 Abs. 3).

### **10.7 Bewertung der Gebühr als Umweltabgabe**

Die vorliegende Gebühr stellt zweifellos eine Umweltabgabe dar. Der Grundgedanke einer solchen Gebühr ist, eine knappe Ressource wie das Wasser mit einer Abgabe zu belegen, um zum sparsamen Umgang mit ihr anzuregen. Erst mit Zahlung der Gebühr wird dem Abgabepflichtigen sodann die Möglichkeit eröffnet, die Ressource in besonderem Maße zu nutzen. Somit handelt es sich bei der Gebühr um eine Art Verleihungsgebühr, die zur Ressourcenschonung beitragen soll.

Die Gebührenpflicht erfasst sowohl die Entnahme von Grund- als auch von Oberflächenwasser zum privaten (unter a und c) und auch zum industriellen Gebrauch (unter d). Einzig für die Großverbraucher ist eine Abgabenermäßigung von 50% vorgesehen, wenn sie ihr Schmutzwasser in ausreichendem Maße behandeln. Hier wurde für diese Gruppe der Gebührenpflichtigen ein weitergehender Anreiz dafür geschaffen, sich ihrem Schmutzwasser anzunehmen<sup>310</sup>. Kritisch anzumerken ist, dass der öffentliche Wasserverbrauch vollständig von der Gebührenpflicht erfasst wird. Das ökologische Existenzminimum findet insoweit keine Berücksichtigung.

Aus ökologischer Sicht positiv zu bewerten ist hingegen die Verwendung des Aufkommens. Mit der Finanzierung eines Sonderfonds, der wiederum Maßnahmen zur Reduzierung des öffentlichen Wasserverbrauchs unterstützen soll, wird ein enger Bezug zum Umweltschutz hergestellt.

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass die vorliegende Gebühr durchaus als Instrument der Ressourcenschonung geeignet ist. Allerdings hat sie in der Praxis noch nicht die erhoffte Lenkungswirkung erzielt. So ist bis heute noch kein Rückgang der Anträge zum Wasserkonsum zu verzeich-

---

<sup>310</sup> Battini/Fanchini/Cassese, „Manuale di diritto pubblico“, Mailand 2001, S. 391.

nen<sup>311</sup>. Daher wird zum Teil gefordert, dass zum einen die Gebührensätze erhöht und die Kontrollen hinsichtlich des nicht genehmigten Wasserverbrauchs verstärkt werden<sup>312</sup>.

---

<sup>311</sup> Gallo/Marchetti, a.a.O., rassegna tributaria 1999, S. 131.

<sup>312</sup> Gallo/Marchetti, a.a.O., rassegna tributaria 1999, S. 131.

## **Fünftes Kapitel: Die aktuellen Umweltabgaben in Deutschland**

### **1. Einführung**

In diesem Kapitel sollen die Abgaben dargestellt und bewertet werden, die im deutschen Recht als Umweltabgaben in Betracht kommen. Sofern Umweltabgaben auf landesrechtlicher Ebene geregelt sind, bezieht sich die Darstellung und Bewertung grundsätzlich auf die Gesetzeslage des Landes Hessen.

### **2. Abfallabgaben**

#### **2.1 Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz**

##### **2.1.1 Einführung**

Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) ist am 7. 10. 1996 in Kraft getreten<sup>313</sup>. Im Folgenden soll die Struktur des KrW-/AbfG aufgezeigt werden, um danach auf die sich daraus ergebenden Folgen für die bis dahin bestehenden Abfallabgaben eingehen zu können.

##### **2.1.2 Struktur des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes**

Das KrW-/AbfG löst sich von den ordnungsrechtlichen Strukturen des bis dahin geltenden Abfallgesetzes (AbfG) und will durch eine Stärkung des Verursacherprinzips als wichtigstes und vorrangiges Ziel Anreize zur Abfallvermeidung schaffen. So sollen die Pflicht zur eigenverantwortlichen Abfallentsorgung sowie ein wesentlich erweiterter Abfallbegriff Vermeidungsdruck aufbauen und Anreize schaffen, durch kreislaufge-

---

<sup>313</sup> BGBl. I, S. 2705.

rechte Produktgestaltung Abfälle bereits im Vorfeld ihrer Entstehung zu verhindern, sodass letztlich möglichst wenig Abfallstoffe beseitigt werden müssen<sup>314</sup>.

Abfälle sind zu vermeiden, in zweiter Linie stofflich zu verwerten oder zur Gewinnung von Energie zu nutzen (§ 4 KrW-/AbfG). Abfälle, die nicht verwertet werden, sind dauerhaft von der Kreislaufwirtschaft auszuschließen und zur Wahrung des Wohls der Allgemeinheit zu beseitigen (§ 10 KrW-/AbfG).

Die primäre Verantwortlichkeit liegt nicht mehr bei den öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sondern bei den Herstellern von Erzeugnissen und bei den Erzeugern und Besitzern von Abfällen. Die Hersteller trifft zur Abfallvermeidung eine besondere Produktverantwortung (§§ 22 ff. KrW-/AbfG). Abfallerzeuger und Abfallbesitzer sind nach § 5 Abs. 2 KrW-/AbfG bzw. § 11 Abs. 1 KrW-/AbfG verpflichtet, Abfälle grundsätzlich selbst zu verwerten bzw. zu beseitigen.

## **2.2 Landesrechtliche Abfallabgaben**

Im Jahre 1991 erließen die Länder Baden-Württemberg<sup>315</sup>, Hessen<sup>316</sup> und Niedersachsen<sup>317</sup> entsprechende Abgabengesetze. Nach dem Hessischen Sonderabfallabgabengesetz entstand die Abgabepflicht bei Übergabe der Abfälle an den Träger der Sonderabfallentsorgung oder bei Übergabe zur Behandlung oder Ablagerung in betriebseigenen oder sonstigen dafür zugelassenen Anlagen (§ 2 Abs. 3 HessSondAbfAbgG).

Im Urteil vom 7.5.1998 kam das BVerfG zu der Ansicht, dass die Beschwerdeführer in ihrem Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG verletzt seien, weil die angegriffenen Landesabfallabgabengesetze mit der bundesstaatlichen Ordnung der Gesetzgebungskompetenz (Art. 74 Abs. 1 Nr.

---

<sup>314</sup> Vgl. die Begründung zum Entwurf des KrW-/AbfG in BT-Drucks. 12/5672, S. 2.

<sup>315</sup> GVBl. I, S. 133.

<sup>316</sup> GVBl. I, S. 218.

<sup>317</sup> GVBl. I, S. 373.

24, Art. 105 Abs. 2a GG) in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) unvereinbar sind. Mit anderen Worten bedeutet dies, dass die indirekte Steuerung durch Abgaben im Widerspruch zum Kooperationsprinzip steht<sup>318</sup>.

Das BVerfG beschäftigte sich in diesem Urteil insbesondere mit der Frage, in welchem Verhältnis die Zuständigkeit des Sachgesetzgebers zu der des Steuergesetzgebers, der auch Lenkungsziele verfolgen darf, steht<sup>319</sup>. Das BVerfG leitete aus dem Grundsatz der Bundestreue und dem Rechtsstaatsprinzip eine Verpflichtung aller rechtsetzenden Organe des Bundes und der Länder ab, „die Regelungen so aufeinander abzustimmen, dass den Normadressaten nicht gegenläufige Regelungen erreichen, die die Rechtsordnung widersprüchlich machen“. Das BVerfG stellte daraufhin den Sachgesetzgeber vor den Steuergesetzgeber<sup>320</sup>:

„Der Steuergesetzgeber darf die vom Sachgesetzgeber getroffenen Entscheidungen nicht durch Lenkungsregelungen verfälschen, deren verhaltensbestimmende Wirkung dem Regelungskonzept des Sachgesetzgebers zuwiderlaufen<sup>321</sup>“.

Auf der Grundlage dessen kommt das BVerfG zu der Ansicht, dass die generelle abgabenrechtliche Lenkung die Ermittlung der im Einzelfall gegebenen Handlungsalternativen und ihrer unterschiedlichen Umweltverträglichkeit vernachlässigt und damit in die Kooperationsoffenheit des Umweltverfahrens eingreift<sup>322</sup>.

### **2.3 Die kommunale Verpackungsteuer**

Die Stadt Kassel erhob aufgrund einer Satzung vom 16.12.1991 seit dem 1.7.1992 eine Verpackungsteuer auf nicht wiederverwendbares Geschirr. Ziel der Verpackungsteuer war es, einen wirksamen Beitrag zur Vermeidung

---

<sup>318</sup> BVerfGE 98, S. 83 = NJW 1998, S. 2346. Vgl. auch Bothe, „Zulässigkeit landesrechtlicher Abfallabgaben“, NJW 1998, S. 2333 (2334).

<sup>319</sup> BVerfGE 98, S. 83 = NJW 1998, S. 2346.

<sup>320</sup> BVerfGE 98, S. 83 = NJW 1998, S. 2346.

<sup>321</sup> BVerfGE 98, S. 83 = NJW 1998, S. 2346.

<sup>322</sup> BVerfGE 98, S. 83 = NJW 1998, S. 2346.

derung von Abfällen zu leisten und gleichsam die Einnahmesituation der Stadt Kassel zu verbessern. Somit beabsichtigte die Verpackungsteuer im Hauptzweck eine Umweltlenkung und im Nebenzweck eine Einnahmeerzielung<sup>323</sup>. Das BVerfG war auch in diesem Fall der Ansicht, dass die Regelung der Stadt Kassel dem im Bundesgesetz verankerten Kooperationsprinzip widerspreche<sup>324</sup>:

„Die Verpackungsteuer läuft [...] in ihrer Ausgestaltung als Lenkungssteuer den bundesrechtlichen Vorgaben des Abfallrechts zuwider [...]. Nach der Grundentscheidung des Abfallgesetzgebers [...] werden die abfallwirtschaftlichen Ziele der Vermeidung und Verwertung von Einwegverpackungen nach dem Kooperationsprinzip verfolgt [...]. Die steuerliche Lenkung läuft diesem Kooperationsprinzip zuwider [...]“<sup>325</sup>.

Das BVerfG stützte sich bei dieser Begründung auf § 14 AbfG a.F., dem entnommen wird, dass die abfallwirtschaftlichen Ziele der Vermeidung und Verwertung von Einwegverpackungen nach dem Kooperationsprinzip verfolgt werden<sup>326</sup>.

## 2.4 Folgerungen aus den Urteilen für Umweltsteuern

Im Ergebnis haben die beiden dargestellten Urteile des BVerfG in der Sache grundsätzlich Zustimmung gefunden<sup>327</sup>. Die Kritik<sup>328</sup> betrifft in erster Linie die Begründung, wobei sie sich teilweise gegen die verfassungsrechtlichen Obersätze<sup>329</sup>, aber vor allem gegen die umweltrechtliche Subsumtion richtet<sup>330</sup>.

---

<sup>323</sup> Konrad, „Verfassungsfragen kommunaler Verpackungsteuersatzungen“, BB 1995, S. 1101.

<sup>324</sup> BVerfGE 98, S. 106 = NJW 1998, S. 2343

<sup>325</sup> BVerfGE 98, S. 106 = NJW 1998, S. 2343.

<sup>326</sup> Vgl. Bothe, „Zulässigkeit landesrechtlicher Abfallabgaben“, NJW 1998, S. 2334.

<sup>327</sup> Ausnahme insoweit Schrader, „Gebot der Widerspruchsfreiheit, Kooperationsprinzip und die Folgen“, ZUR 1998, S. 155.

<sup>328</sup> Vgl. z.B. Sandler, „Grundrecht auf Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung? - Eine Reise nach Absurdistan?“, NJW 1998, S. 2875 ff.

<sup>329</sup> So Sandler, a.a.O., NJW 1998, S. 2875 ff.; Schneider, „Gesetzgebung und Einzelfallgerechtigkeit“, ZRP 1998, S. 323 (327).

<sup>330</sup> So z.B. Bothe, „Zulässigkeit landesrechtlicher Abfallabgaben“ NJW 1998, S. 2333 ff.

Im Einzelnen stellte das BVerfG fest, dass der Gesetzgeber seine Steuer-  
gesetzgebungskompetenz auch ausüben darf, um Lenkungswirkung zu  
erzielen<sup>331</sup>. Nach der Diskussion<sup>332</sup> über den Steuerzweck hat sich die  
Steuer zu einem anerkannten Steuerungsmittel des Staates entwickelt. So  
wurde § 3 Abs. 1 AO im Jahre 1977 dahingehend geändert, dass bei einer  
Steuer der Zweck der Einnahmeerzielung auch Nebenzweck sein kann,  
wodurch die Instrumentalisierung der Steuer für staatliche Lenkungs-  
zwecke des Gesetzgebers ausdrücklich gebilligt worden ist<sup>333</sup>. Die Gren-  
ze zu einer Regelung nicht steuerlicher Art, für die die Besteuerungs-  
kompetenz keine ausreichende Rechtsgrundlage bietet, ist nur dann über-  
schritten, wenn die steuerliche Lenkung nach Gewicht und Auswirkung  
einer verbindlichen Verhaltensregel nahekommt, die Finanzierungsfunk-  
tion also durch eine Verwaltungsfunktion mit Verbotscharakter verdrängt  
wird<sup>334</sup>.

Des Weiteren nahm sich das BVerfG der Frage an, ob die finanzverfas-  
sungsrechtliche Steuerkompetenz (Art. 105 GG) ausreichend ist<sup>335</sup>, oder  
ob für die von der Lenkung betroffene Materie zusätzlich eine Sachge-  
setzgebungskompetenz (Art. 70 f. GG) erforderlich ist<sup>336</sup>. Das BVerfG  
hat entschieden, dass eine steuerliche Regelung, die Lenkungswirkung in  
einem nicht steuerlichen Kompetenzbereich entfaltet, keine zur Steuerge-  
setzgebungskompetenz hinzutretende Sachgesetzgebungskompetenz vor-  
aussetzt. Das Grundgesetz trennt die Steuer- und Sachgesetzgebungs-  
kompetenz als jeweils eigenständige Regelungsbereiche und verweist  
auch die Lenkungssteuern wegen ihres verbleibenden Finanzierungszwecks  
und der ausschließlichen Verbindlichkeit ihrer Steuerrechtsfol-

---

<sup>331</sup> BVerfGE 98, S. 106 = NJW 1998, S. 2341 f.

<sup>332</sup> Knies, „Steuerzweck und Steuerbegriff“, 1976, S. 73 f.; Bodenheim, „Der Zweck  
der Steuer“, 1979, S. 95 ff.

<sup>333</sup> Vgl. dazu z.B. Hender/Heimlich, „Lenkung durch Abgaben“, ZPR 2000, S. 325;  
Weber-Grellet, „Lenkungssteuern im Rechtssystem“, NJW 2001, S. 3657; Sel-  
mer/Broderson, „Die Verfolgung ökonomischer, ökologischer und anderer öffentli-  
cher Zwecke durch Instrumente des Abgabenrechts“, DVBl. 2000, S. 1153.

<sup>334</sup> BVerfGE 98, S. 106 = NJW 1998, S. 2341 f.

<sup>335</sup> So u.a. BVerwGE 96, S. 272 (Ls. 1).

<sup>336</sup> So u.a. Stern, „Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland“, Bd. II, München 1980,  
S. 1105; Balmes, „Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Systematisierung von Um-  
weltsteuern“, Diss. Köln 1997, S. 144.

gen in die Zuständigkeit des Steuergesetzgebers<sup>337</sup>. Im Ergebnis bedeutet dies, dass nunmehr der Steuergesetzgeber zur Regelung von Lenkungssteuern zuständig ist, mag diese Lenkung im Haupt- oder Nebenzweck sein.

Das BVerfG hat in den beiden Urteilen auch Stellung zu den Schranken der Kompetenzausübung bei Steuern mit Lenkungswirkung genommen. Bisher schon anerkannte bundesstaatliche Kompetenzschränke war das Gebot des bundesfreundlichen Verhaltens<sup>338</sup>. Danach gilt bei der Ausübung einer Kompetenz das Gebot wechselseitiger bundesstaatlicher Rücksichtnahme. Diese Schranke hat das BVerfG in seinen Urteilen vom 7. Mai 1998 in ihrem Anwendungsbereich durch eine rechtsstaatliche Komponente erweitert. Danach verpflichtet das Rechtsstaatsprinzip alle rechtsetzenden Organe des Bundes und der Länder, die Regelungen jeweils so aufeinander abzustimmen, dass den Normadressaten nicht gegenläufige Regelungen erreichen, die die Rechtsordnung widersprüchlich machen<sup>339</sup>. Zur Vermeidung von Widersprüchen in der Rechtsordnung hat das Grundgesetz die Sachkompetenz (Art. 70 ff. GG) und die Steuerkompetenz (Art. 105 f. GG) so miteinander abgestimmt, dass grundsätzlich der Sachgesetzgeber Verhaltenspflichten und der Steuergesetzgeber Zahlungspflichten regelt<sup>340</sup>. Diese vom Grundgesetz vorgenommene Abstimmung ist jedoch für Lenkungssteuern nicht ausreichend, da der Zahlungspflichtige durch die Lenkungssteuer zur Vermeidung des Steuertatbestandes veranlasst werden könnte, was wiederum im Widerspruch mit der vom zuständigen Sachgesetzgeber getroffenen Regelung stehen könnte. Daher hat das BVerfG entschieden<sup>341</sup>, dass der Gesetzgeber aufgrund seiner Steuerkompetenz nur insoweit lenkend und damit mittelbar gestaltend in den Kompetenzbereich eines Sachgesetzgebers übergreifen darf, als die Lenkung weder der Gesamtkonzeption der sachlichen Rege-

---

<sup>337</sup> BVerfGE 98, S. 106 = NJW 1998, S. 2341 f.

<sup>338</sup> Vgl. BVerfGE 98, S. 106 = NJW 1998, S. 2341 f.; BVerfGE 14, S. 197 (214); 43, S. 291 (348).

<sup>339</sup> BVerfGE 98, S. 106 = NJW 1998, S. 2341 f.

<sup>340</sup> So auch BVerfGE 98, S. 106 = NJW 1998, S. 2341 f.

<sup>341</sup> BVerfGE 98, S. 106 = NJW 1998, S. 2341 f.

lung noch den konkreten Einzelregelungen zuwiderläuft<sup>342</sup>. Daraufhin hat das BVerfG in den Fällen der oben dargestellten Verpackungsteuer<sup>343</sup> und der Landesabfallabgaben<sup>344</sup> diese Steuern mit der Begründung aufgehoben, dass die steuerliche Lenkung „der abfallrechtlichen Konzeption der Eigenverantwortung der beteiligten Kreise als Kooperationspartner widerspreche“. Nicht ganz unberechtigt rief insbesondere diese Begründung des BVerfG die Kritik der Literatur hervor<sup>345</sup>, weil man die steuerliche Regelung auch als Ergänzung des abfallrechtlichen Prinzips hätte verstehen können. Und vor allem erscheint zweifelhaft, warum in Abkehr von den allgemeinen Regeln, der Sachgesetzgeber, auch der Rangniedere, vor dem Steuergesetzgeber Vorrang haben sollte<sup>346</sup>. Diese einseitige Entscheidung des BVerfG ist insoweit unzureichend, als dass die Möglichkeit der Verhaltenssteuerung übermäßig eingeschränkt wird<sup>347</sup>. Die rechtspolitische Entwicklung wird gehemmt, die im Einzelfall problemnahen Lösungen, wie z.B. der Einsatz eines Instrumentenverbunds, werden aus den Augen verloren<sup>348</sup>. Zuzugestehen ist jedoch, dass verwaltungsrechtliche und lenkungssteuerrechtliche Regelungen abgestimmt werden müssen, doch erst ein „echter“ Widerspruch darf deren Nichtigkeit bewirken. Dabei kann auch von Bedeutung sein, ob der Gesetzgeber die getroffene Regelung als abschließend und vorrangig versteht oder als Regelung, die noch ergänzt werden kann<sup>349</sup>.

In der Praxis führten die Urteile des BVerfG vom 7. Mai 1998 dazu, dass in der Folgezeit weitere bis dahin geltende abfallrechtliche Vorschriften für nichtig erklärt wurden. So hat das BVerfG z.B. in jüngerer Vergangenheit die Unvereinbarkeit der in § 10 NWAbfG 1988 vorgesehenen

---

<sup>342</sup> BVerfGE 98, S. 106 = NJW 1998, S. 2341 f.

<sup>343</sup> BVerfGE 98, S. 106 = NJW 1998, S. 2341.

<sup>344</sup> BVerfGE 98, S. 83 = NJW 1998, S. 2346.

<sup>345</sup> So u.a. Sandler, „Grundrecht auf Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung? - Eine Reise nach Absurdistan?“, NJW 1998, S. 2875 ff.; Bothe, „Zulässigkeit landesrechtlicher Abfallabgaben“, NJW 1998, S. 2333 ff.; aber auch Weber-Grellet, „Lenkungssteuern im Rechtssystem“, NJW 2001, S. 3657 (3662); Weidemann, „Rechtsstaatliche Anforderungen an Umweltabgaben“, DVBl. 1999, S. 73 ff.; Lege, „Kooperationsprinzip contra Müllvermeidung?“, Jura 1999, S. 125 ff.

<sup>346</sup> So aber BVerfGE 98, S. 106 = NJW 1998, S. 2341.

<sup>347</sup> So u.a. auch Weber-Grellet, a.a.O., NJW 2001, S. 3657 (3662).

<sup>348</sup> Weber-Grellet, a.a.O., NJW 2001, S. 3657 (3662).

<sup>349</sup> Weber-Grellet, a.a.O., NJW 2001, S. 3657 (3662).

Lizenzpflicht zur Behandlung und Ablagerung ausgeschlossener Abfälle mit der grundgesetzlichen Regelung der Gesetzgebungskompetenz für die Abfallbeseitigung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) und den auf ihrer Grundlage erlassenen Vorschriften des Abfallgesetzes des Bundes entschieden<sup>350</sup>.

Im Ergebnis sind die dargestellten Urteile des BVerfG insbesondere im Hinblick auf das Kriterium der Widerspruchsfreiheit, welches den möglichen und effizienten Einsatz mehrerer Instrumente gleichzeitig erheblich erschwert, kritisch zu betrachten. Ferner hat das BVerfG in diesen Urteilen versäumt zu entscheiden, ob ein Steuerfindungsrecht besteht und ob der Gesetzgeber die Kompetenz zur gesetzlichen Zuteilung der Ertrags-  
hoheit von Steuern hat, die nicht in Art. 106 GG geregelt sind.

### **3. Das Zwangspfand für Einwegverpackungen**

#### **3.1 Einführung**

Pfandsysteme waren im Getränkesektor bisher nur für den Vertrieb von Getränken in Mehrwegflaschen vorgesehen; dieser Pfand beruhte auf privatwirtschaftlichen Entscheidungen. Für Einweggetränkeverpackungen musste der Verbraucher herkömmlicherweise kein Pfand entrichten. Ende der 80er-Jahre wurde die sog. PET-Verordnung erlassen<sup>351</sup>, die das In-Verkehr-Bringen von Getränken in Kunststoffverpackungen mit einem Pfand von 50 Pfennig belegte, jedoch wurde diese Anfang der 90er-Jahre wieder aufgehoben und durch die Verpackungsverordnung (VerpackV) ersetzt<sup>352</sup>. Diese sieht grundsätzlich auch ein Zwangspfand für Einwegverpackungen vor, welches jedoch nur beim Vorliegen bestimmter Bedingungen erhoben werden sollte (§§ 8 und 9 VerpackV).

---

<sup>350</sup> Beschl. vom 29.03.2000 = NVwZ 2000, S. 1160 ff.

<sup>351</sup> Verordnung über die Rücknahme und Pfanderhebung von Getränkeverpackungen aus Kunststoff vom 20.12.1988 (BGBl. I, S. 2455).

<sup>352</sup> Die ursprüngliche VerpackV stammt vom 12.6.1991 (BGBl. I, S. 1234); eine umfassende Novellierung erfolgte am 21.8.1998 (BGBl. I, S. 2379), die letzte Änderung am 28.8.2000 (BGBl. I, S. 1344).

### 3.2 Struktur der VerpackV in Bezug auf das Zwangspfand von Einwegverpackungen

Die VerpackV basiert wie das KrW-/AbfG, auf dessen Grundlage sie ergangen ist (§ 24 KrW-/AbfG), auf dem Prinzip der Produktverantwortung<sup>353</sup>. Wer Verpackungen in den Verkehr bringt, ist verpflichtet, sie wieder zurückzunehmen (§§ 4-7 VerpackV). Durchgeführt wird die Rücknahmepflicht durch die Pfanderhebungspflicht (§ 8 VerpackV). Von den Rücknahme- und Pfanderhebungspflichten für Verkaufsverpackungen waren Hersteller und Vertreiber ursprünglich gemäß § 6 Abs. 3 S. 1 VerpackV aufgrund ihrer Beteiligung am Dualen System Deutschland (DSD) befreit<sup>354</sup>. Die Eignung des DSD als alternatives Entsorgungssystem im Sinne von § 6 Abs. 3 S. 1 VerpackV wurde von den zuständigen Behörden festgestellt<sup>355</sup>.

Zum Schutz bestehender Mehrwegsysteme stand die Befreiung von den individuellen Entsorgungspflichten unter der Bedingung, dass der Anteil der in Mehrwegverpackungen abgefüllten Getränke nicht unter 72% sinkt (§ 9 Abs. 2 S. 1 VerpackV). Eine Unterschreitung dieser Quote führt zunächst für einen Zeitraum von zwölf Monaten zu einer Nacherhebung. Ergibt sich keine Erholung, so kommt es nach weiteren sechs Monaten zum fiktiven Widerruf der Freistellung und der automatischen Erhebung des Zwangspfands<sup>356</sup>. Veröffentlicht werden die tatsächlich

---

<sup>353</sup> Beckmann, „Rechtsprobleme der Rücknahme- und Rückgabepflicht“, DVBl. 1995, S. 313 ff.; Hey, „Lässt sich der Dosenpfand noch stoppen?“, DVBl. 2002, S. 446.

<sup>354</sup> Dieses Entsorgungssystem für gebrauchte Verkaufsverpackungen wurde vom Handel, der abpackenden Industrie, Verpackungsherstellern sowie Vormateriallieferanten am 28.9.1990 unter der Firma „Der Grüne Punkt Duales System Deutschland Gesellschaft für Abfallvermeidung und Sekundärrohstoffgewinnung mbH“ mit Sitz in Bonn gegründet. Die Gesellschaft hat ein Stammkapital von 1,5 Mio. EUR. Das DSD finanziert sich über Lizenzentgelte, die die Zeichennehmer für die Verwendung der Marke „Der Grüne Punkt“ entrichten. Es lag im Entscheidungsbereich jedes einzelnen Vertreibers bzw. Herstellers, ob er eine vollständige oder teilweise Befreiung der Rücknahmepflicht nach VerpackV anstrebte. Näher zum DSD bei Flanderka, „Struktur und Ausgestaltung des dualen Systems in der Bundesrepublik Deutschland“, BB 1996, S. 649 ff.

<sup>355</sup> Hey, a.a.O., DVBl. 2002, S. 446.

<sup>356</sup> Arndt/Fischer, „Das Zwangspfand für Getränkeverpackungen - Vereinbarkeit mit Grundgesetz und Europäischem Gemeinschaftsrecht“, BB 2001, S. 1909 (1919); Sproll, „Zur Verpackungsverordnung 1998“, UPR 1999, S. 129 (132 f.).

erreichten Mehrweganteile gemäß § 9 Abs. 3 VerpackV durch jährliche Bekanntmachung im Bundesanzeiger.

### **3.3 Die Einführung des Zwangspfands auf Einwegverpackungen**

Die Bundesregierung hat am 20. März 2002 beschlossen, die auf der Grundlage des § 9 Abs. 3 VerpackV durchgeführten Nacherhebungen der Mehrweganteile bei Getränkeverpackungen zu veröffentlichen<sup>357</sup>. Die Nacherhebung ergab, dass der Mehrweganteil die Quote von 72% seit 1997 unterschreitet. Im Zeitraum von Mai 2000 bis April 2001 lag der Mehrweg-Anteil nur noch bei 63,81%<sup>358</sup>. Die Ergebnisse der Nacherhebung sind von der Bundesregierung am 2. Juli 2002 im Bundesanzeiger amtlich bekannt gemacht worden<sup>359</sup>. Folge der amtlichen Bekanntgabe ist gemäß § 9 Abs. 2 VerpackV, dass von Herstellern und Vertreibern von Bier, Mineralwasser und kohlenensäurehaltigen Erfrischungsgetränken in Dosen und Einwegflaschen ab dem 1. Januar 2003 ein Pfand erhoben wird<sup>360</sup>.

Um die Einführung des Zwangspfands zu verhindern, stellten Supermarktketten und Getränkehersteller einen Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz gegen die Bekanntmachung der Mehrweganteile des Jahres 1998. Ein entsprechender Eilantrag wurde jedoch vom VG und vom OVG Berlin nach vorläufiger Würdigung abgewiesen<sup>361</sup>. Eine Verfassungsbeschwerde hat das BVerfG wegen mangelnder Rechtswegerschöpfung nicht zur Entscheidung angenommen<sup>362</sup>. Nunmehr richten sich die betroffenen Unternehmen unmittelbar gegen die Rechtswirkung der Bekanntmachung und die Wirksamkeit der Pfandpflicht. Mit entsprechen-

---

<sup>357</sup> Näher dazu im „Bericht der Regierung der Bundesrepublik Deutschland zur Umsetzung der Pfandpflicht für Einweg-Getränkeverpackungen zum Oktober 2003“, S. 1 ff., abzurufen im Internet unter <http://www.bundesregierung.de>.

<sup>358</sup> Vgl. dazu auch im „Bericht der Bundesregierung“ von Oktober 2003, S. 1 ff.

<sup>359</sup> Bundesanzeiger vom 2. Juli 2002, S. 14689 f.

<sup>360</sup> 0,25 EUR bis 1,5 Liter und 0,50 EUR über 1,5 Liter.

<sup>361</sup> NVwZ-RR 2002, S. 720 = ZUR 2002, S. 294 = DVBl. 2002 S. 630 (631).

<sup>362</sup> NVwZ 2002, S. 1230.

den Anträgen haben sie die Bundesrepublik Deutschland sowie die Bundesländer vor den jeweils zuständigen Verwaltungsgerichten verklagt<sup>363</sup>. Mit dem Urteil des VG Düsseldorf bekamen die Kläger erstmals Recht<sup>364</sup>. Das VG Düsseldorf urteilte, dass die Pfandregelung nach §§ 8 Abs. 1, 9 Abs. 2 VerpackV wegen fehlender gesetzlicher Ermächtigungsgrundlage rechtswidrig sei<sup>365</sup>. Das VG stützt sich hierbei insbesondere auf die beiden folgenden Annahmen:

- a) Die Pfandpflicht nach §§ 8 Abs. 1, 9 Abs. 2 VerpackV belaste die Vertreiber von Einwegverpackungen, obwohl die Rückführung dieser Verpackungen bereits durch die Teilnahme am Dualen System gesichert sei. Die Pfandpflicht habe daher allein den Zweck, Anreize zur Erhaltung bzw. Erhöhung der Mehrwegquote zu setzen.
- b) Damit liege ihre Zielsetzung aber außerhalb des gesetzlichen Ermächtigungszwecks. Denn nach § 24 Abs. 1 Nr. 2 KrW-/AbfG dürfe eine Pfandpflicht ausschließlich den Zweck haben, die Rückgabe von Erzeugnissen an den rücknahmepflichtigen Vertreiber bzw. Erzeuger sicherzustellen.

Das BVerwG hat das Urteil des VG Düsseldorf in der Sprungrevision aufgehoben<sup>366</sup>. Nach dem Regelungskonzept der VerpackV können Klagen gegen die Bekanntmachung des Nacherhebungsergebnisses erhoben werden. Die Bekanntgabe ist als anfechtbarer Rechtsakt im Vorfeld des Normvollzugs ausgestaltet, um den Betroffenen die zur Einrichtung der Pfand- und Rücknahmesysteme erforderliche Rechtssicherheit zu geben. Danach ist effektiver Rechtsschutz bei der Anfechtung des Bekanntgabektes gewährleistet. Die Möglichkeit dieser Klage gegen den Bund schießt Feststellungsklagen gegen die Länder aus<sup>367</sup>.

---

<sup>363</sup> Näher dazu Koch/Reese, „Fehlt dem Dosenpfand die Ermächtigungsgrundlage?“, NVwZ 2002, S. 1420 f.

<sup>364</sup> Urteil des VG Düsseldorf vom 10.9.2002 = NVwZ 2002, S. 1269.

<sup>365</sup> NVwZ 2002, S. 1269.

<sup>366</sup> Urteil des BVerwG vom 16.01.2003 = DVBl. 2003, S. 544.

<sup>367</sup> Dazu Winkler, „Normenumschaltende Verwaltungsakte“, DVBl. 2003, S. 1490 ff.

## 3.4 Stellungnahme

### 3.4.1 Die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage

Bevor auf die Frage der ökologischen Effizienz des Dosenpfands eingegangen werden kann, ist zunächst die Frage der Rechtmäßigkeit zu beantworten.

Hierfür müsste die VerpackV und somit das Dosenpfand auf einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage beruhen. Diese ist in den §§ 23 und 24 KrW-/AbfG für die VerpackV im Allgemeinen und in § 24 Abs. 1 Nr. 2 KrW-/AbfG für das Dosenpfand im Speziellen zu sehen. Dem Wortlaut des § 24 Abs. 1 KrW-/AbfG nach ist es auch unschädlich, dass das Zwangspfand im Hauptzweck als Instrument zur Förderung der Mehrwegquote eingeführt wurde und nur mittelbar dazu dient, die Rückgabe der Einwegverpackungen zu sichern<sup>368</sup>. Dies ist insbesondere darauf zu stützen, dass mit den in § 24 KrW-/AbfG vorgesehenen Maßnahmen die übergeordneten Ziele und Anforderungen des § 22 KrW-/AbfG gefördert werden sollen<sup>369</sup>. Im Ergebnis ist die Einführung des Zwangspfands auf Einwegverpackungen als Instrument zur Förderung des Mehrweg-Anteils durchaus vom Wortlaut der gesetzlichen Ermächtigung gedeckt.

### 3.4.2 Verfassungskonformität des Zwangspfands

Des weiteren wurden Zweifel an der verfassungs- und europarechtlichen Zulässigkeit der Verpackungsverordnung geäußert<sup>370</sup>. Hinsichtlich der

---

<sup>368</sup> So auch Koch/Reese, a.a.O., NVwZ 2002, S. 1420 (1422).

<sup>369</sup> Z.B. § 22 Abs. 2 Nr. 1 KrW-/AbfG: „die Entwicklung, Herstellung und das Inverkehrbringen von Erzeugnissen, die mehrfach verwendbar, technisch langlebig [...] sind.“

<sup>370</sup> Z.B. Di Fabio, „Die Verfassungskontrolle indirekter Umweltpolitik am Beispiel der Verpackungsverordnung“, NVwZ 1995, S. 1 ff.; Hey, „Lässt sich das Dosenpfand stoppen?“, DVBl. 2002, S. 445 ff.; Arndt/Fischer, „Das Zwangspfand für Getränkeverpackungen - Vereinbarkeit mit Grundgesetz und Europäischem Gemeinschaftsrecht, BB 2001, S. 1909 ff.

verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Zwangspfands ist hier dessen Vereinbarkeit mit den Art. 12 und 3 GG zu untersuchen.

### **3.4.2.1 Zwangspfand und Art. 12 Abs. 1 GG**

#### **3.4.2.1.1 Schutzbereich und Eingriff**

Zunächst ist zu klären, ob die Erhebung des Zwangspfands auf Einwegverpackungen mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit vereinbar ist. Art. 12 Abs. 1 GG schützt die Erwerbszwecken dienende freie unternehmerische Betätigung und dabei die Wahl des Berufs sowie auch dessen Ausübung<sup>371</sup>. Betroffen sind in erster Linie die Hersteller, Abfüller und Vertrieber von Getränken, deren Berufsausübung gemäß §§ 8 und 9 VerpackV insoweit reglementiert wird, dass sie ein Pfand erheben müssen, welches bei der Rückgabe zu erstatten ist. Ob es für diesen Eingriff eine Rechtfertigung gibt, ist im Folgenden zu untersuchen.

#### **3.4.2.1.2 Legitimer Zweck**

Soweit die Eindämmung der Verwendung von Einwegverpackungen angestrebt wird, ist dies zweifellos ein legitimer Gesetzeszweck. Ebenso ist jedoch auch die Förderung des Mehrweg-Anteils durch die Einführung des Zwangspfands als legitimer abfallwirtschaftlicher Zweck zu sehen<sup>372</sup>.

#### **3.4.2.1.3 Geeignetheit**

Ob die Einführung des Zwangspfands auf Einwegverpackungen tatsächlich geeignet ist, um den Mehrweg-Anteil zu steigern, ist abhängig von

---

<sup>371</sup> Vgl. z.B. BVerfGE 30, S. 292 (334); 90, S. 359 (362).

<sup>372</sup> Koch/Reese, a.a.O., NVwZ 2002, S. 1421 (1424).

der Frage der Lenkungswirkung des Zwangspfands. Diese Frage ist in der Literatur umstritten und es wurden vor der Einführung des Zwangspfands eine Vielzahl von Studien hinsichtlich des Verbraucherverhaltens und des Verhaltens der Betroffenen aufgestellt<sup>373</sup>. Die bisher gemachten Erfahrungen zeigen, dass nach der Einführung des Zwangspfands eine Steigerung des Mehrweg-Anteils zu verzeichnen ist, die die gegenüberstehenden Verluste im Einwegbereich jedoch nicht hat ausgleichen können<sup>374</sup>. Eine endgültige Bewertung der Geeignetheit des Zwangspfands ist jedoch erst möglich, wenn die Anfangsprobleme gänzlich überwunden sind. Als solche sind insbesondere die noch vorherrschende Verunsicherung und Ablehnung der Verbraucher gegenüber dem Zwangspfand und die noch immer gespaltene Haltung des Handels zu nennen<sup>375</sup>.

Erhebliche Probleme ergeben sich in der Praxis insbesondere aus der Tatsache, dass es bisher noch keine überzeugende Lösung für die Rücknahme der Einwegverpackungen gibt. Der Widerstand des Handels bei der Einführung eines bundesweit einheitlichen Rücknahmesystems ist auf die erheblichen Kosten zurückzuführen, die für das Aufstellen bzw. Umrüsten von Rücknahmeautomaten anfallen<sup>376</sup>. In der Folgezeit sind mehrere Pfand-/Rücknahmesysteme eingeführt worden, die nunmehr

---

<sup>373</sup> Z.B. Michelis, „Instrumente zur Förderung des Mehrweganteils im Getränkesektor“, ZUR 2002, S. 265 ff.; Arndt/Fischer, a.a.O., BB 2001, S. 1909 (1911 f.); Koch/Reese, a.a.O., NVwZ 2002, S. 1420 (1423 f.). Ein Überblick über die wissenschaftlichen Studien zur Lenkungswirkung des Zwangspfands findet sich in: Umweltbundesamt, „Ökologische Lenkungswirkung bei einer Pflichtbepfandung von Einweggetränkeverpackungen“, 2001, abzurufen im Internet unter [http://www.bmu.de/download/dateien/uba\\_lenk.pdf](http://www.bmu.de/download/dateien/uba_lenk.pdf).

<sup>374</sup> Quelle: Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie (BVE) vom 31.03.2003. Abzurufen im Internet unter [http://www.vistaverde.de/news/wirtschaft/0303/31\\_dosenpfand.htm](http://www.vistaverde.de/news/wirtschaft/0303/31_dosenpfand.htm).

<sup>375</sup> So will z.B. „Metro“ bepfandete Einweggetränke aus den Regalen nehmen, um sich nicht am Aufbau des Rücknahmesystems beteiligen zu müssen. „Tengelmann“ plant z.B. eine Sonderlösung und will sich somit ebenfalls nicht am geplanten bundesweit einheitlichen Rückgabesystem beteiligen. Quelle: Spiegel Online vom 31.07.2003. Abzurufen im Internet unter <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,259468,00.html>.

<sup>376</sup> Die Wirtschaft beziffert die Kosten auf ca. 2 Mrd. EUR, die Bundesregierung lediglich auf 1 Mrd. EUR. Näher dazu z.B. Arndt/Fischer, a.a.O., BB 2001, S. 1909 (1914).

gleichzeitig auf dem Markt operieren<sup>377</sup>. Grundsätzlich haben Geschäfte und Supermärkte die Möglichkeit, auf Mehrweg umzustellen, sich dem Lekkerland-Tobaccoland-System<sup>378</sup> anzuschließen oder ein sog. Inselsystem<sup>379</sup> für die Rücknahme von Dosen und Flaschen aufzubauen.

Im Ergebnis ist eine abschließende Bewertung der Geeignetheit des Zwangspfands erst möglich, wenn dem Verbraucher geeignete Rücknahmesysteme zur Verfügung stehen, die von ihm akzeptiert werden. Es ist jedoch zu befürchten, dass die ersten positiven Ergebnisse, d.h. die Steigerung der Mehrwegquote, sich dann korrigieren könnten. Es ist davon auszugehen, dass der Einzelhandel die Umstellung auf entsprechende Rücknahmesysteme, sowie deren Durchführung allein durch die Ausschöpfung bestehenden Rationalisierungspotentials und die Verwendung nicht eingelöstes Pfandgelds weitgehend kostendeckend finanzieren kann. Spürbare Preisverschiebungen zwischen Ein- und Mehrweg sind deshalb nicht zu erwarten<sup>380</sup>. In der Konsequenz sind daher auch keine Anreize für den Verbraucher zu erkennen, verstärkt Mehrweg zu kaufen. Gleichmaßen gibt es keinen Anreiz für den Handel, Mehrweg finanziell

---

<sup>377</sup> Ausführlich zu den bestehenden und geplanten Pfand-/Rücknahmesystemen im „Bericht der Regierung der Bundesrepublik Deutschland zur Umsetzung der Pfandpflicht für Einweg-Getränkeverpackungen zum Oktober 2003“, abzurufen im Internet unter <http://www.bundesregierung.de>

<sup>378</sup> Danach besteht für den Verbraucher die Möglichkeit, seine Einwegverpackungen ohne Kassenzettel oder Bon an rund 100000 Tankstellen, Kiosken und Filialen der Sparkette zurückzugeben. Die Einwegverpackungen sollen manuell zurückgenommen werden, in Säcken gesammelt und zu Zählstellen gebracht werden. Ein Pfandlogo mit dem Buchstaben „P“ kennzeichnet die im System zirkulierenden Einwegbehälter. Über ein Abrechnungssystem soll sichergestellt werden, dass ein Ladenbesitzer, der das Pfand ausgezahlt hat, diesen auch erstattet bekommt. Quelle: Financial Times Deutschland vom 17.7.2003, abzurufen im Internet unter <http://www.ftd.de>.

<sup>379</sup> Sog. Insellösungen sind hausinterne Sonderrücknahmesysteme einer gesamten Handelskette, d.h. diese nehmen lediglich ihre eigenen Getränkeverpackungen zurück. Quelle: Financial Times Deutschland vom 13.06.2003. Abzurufen im Internet unter <http://www.ftd.de>.

<sup>380</sup> Vgl. Baum/Cantner/Michaelis, „Pfandpflicht für Einwegverpackungen?“, Berlin 2000, S. 79; Michaelis, a.a.O., ZUR 2002, S. 265 (268 f.).

zu begünstigen<sup>381</sup>. Des Weiteren sind im Gegenzug zur Befandung von Einwegverpackungen weitere Einbrüche beim DSD zu erwarten, die das Gesamtergebnis der Rücklaufquote der Einwegverpackungen relativieren<sup>382</sup>.

Aus ökologischer Sicht ist grundsätzlich positiv zu bewerten, wenn mit dem Zwangspfand die Umsetzung des Verursacherprinzips gelingt. Derjenige, der ein umweltschädliches Produkt - hier eine Einwegverpackung - kauft, ist zur Entrichtung des Pfandes verpflichtet.

Trotz der vorgebrachten Zweifel der Geeignetheit des Zwangspfandes ist eine Verfassungswidrigkeit mit Blick auf den dem Verordnungsgeber zustehenden Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu verneinen. Das BVerfG hat dem Normgeber bei der Beurteilung der Geeignetheit einen weitgehenden Einschätzungsspielraum eingeräumt<sup>383</sup>. Das BVerfG gelangt nur dann zur Verfassungswidrigkeit, wenn die Maßnahmen „objektiv untauglich“ oder „schlechthin ungeeignet“ sind<sup>384</sup>. Dies ist im Fall des Zwangspfandes nicht anzunehmen, da langfristig eine Verringerung der Landschaftsverunstaltung durch Einwegverpackungen zu erwarten ist.

#### **3.4.2.1.4 Erforderlichkeit**

Erforderlich ist eine staatliche Maßnahme, soweit es kein milderes Mittel gibt, welches zur Zielerreichung zumindest gleich geeignet ist. In Betracht käme insbesondere die Erhebung einer Verpackungsabgabe oder die Vergabe von Lizenzen.

---

<sup>381</sup> So auch Ewringmann, „Ökonomische und umweltpolitische Beurteilung einer Pfandpflicht bei Einweggetränkeverpackungen“, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln 1995, Zusammenfassung der Ergebnisse in „Ökologische Lenkungswirkung bei einer Pflichtbefandung von Einweg-Getränkeverpackungen“, Umweltbundesamt 2001, abzurufen im Internet unter [http://www.bmu.de/download/dateien/uba\\_lenk.pdf](http://www.bmu.de/download/dateien/uba_lenk.pdf).

<sup>382</sup> Vgl. „Ökologische Lenkungswirkung bei einer Pflichtbefandung von Einweg-Getränkeverpackungen“, Umweltbundesamt 2001, S. 3 ff., abzurufen im Internet unter [http://www.bmu.de/download/dateien/uba\\_lenk.pdf](http://www.bmu.de/download/dateien/uba_lenk.pdf); Arndt/Fischer, a.a.O., BB 2001, S. 1909 (1914).

<sup>383</sup> BVerfGE 50, S. 290 (332).

<sup>384</sup> BVerfGE 17, S. 306 (317); 39, S. 210 (230); 47, S. 109 (117).

### **a) Erhebung einer Verpackungsabgabe**

Die Erhebung einer Verpackungsabgabe führt zu einer Erhöhung des Endverbraucherpreises für Einwegverpackungen, wodurch eine Steigerung der Mehrwegquote zu erwarten wäre. Als Umweltabgabe würde eine Verpackungsabgabe zu einer Internalisierung der externen Umweltkosten führen und die Wirtschaft würde zu einer verstärkten Verwendung ökologisch vorteilhafter Getränkeverpackungen veranlasst werden<sup>385</sup>. Das Litteringproblem würde mit dem Rückgang an Einwegverpackungen abgeschwächt werden, jedoch wohl nicht im selben Maße wie bei der Pfandpflicht, da ein weitergehender Anreiz für den Verbraucher nicht besteht. Insoweit käme die Ergänzung durch ein sog. „buy-back“-System in Betracht, in dessen Rahmen Einwegverpackungen angekauft werden und umweltverträglich verwertet werden<sup>386</sup>.

Aus rechtlichen Gesichtspunkten wäre insoweit zu beachten, dass der Bund die Abgabe erhebt, um der Voraussetzung einer widerspruchsfreien Rechtsordnung gerecht zu werden<sup>387</sup>.

Für die Wirtschaft würde sich die Verpackungsabgabe sogar als milderes Mittel darstellen, da nicht sie, sondern der Verbraucher die Abgabenlast zu tragen hätte<sup>388</sup>.

### **b) Vergabe von Lizenzen**

Eine weitere Alternative zum Zwangspfand ist die Vergabe von Lizenzen für die Herstellung und den Vertrieb von Einwegverpackungen<sup>389</sup>. Ein Vorteil dieser Lizenzlösung bestünde darin, dass ein bestimmter Mehrweganteil als umweltpolitisch festgelegter Zielwert exakt erreicht würde,

---

<sup>385</sup> Dazu auch Arndt/Fischer, a.a.O., BB 2001, S. 1909 (1913).

<sup>386</sup> Dazu Arndt/Fischer, a.a.O., BB 2001, S. 1909 (1913); Zu „buy-back-center“ in den USA siehe Fischer, „Strategien im Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht“, 2000, S. 180.

<sup>387</sup> Vgl. hierzu die Rechtsprechung des BVerfG zur kommunalen Verpackungssteuer, in: BVerfGE 98, S. 106 = NJW 1998, S. 2341 ff.

<sup>388</sup> So auch Arndt/Fischer, a.a.O., BB 2001, S. 1909 (1913).

<sup>389</sup> Sprenger, „Förderung ökologisch sinnvoller Getränkeverpackungen“, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München 1997 (UBA Texte 17/97). Zusammenfassung der Ergebnisse auch in: „Ökologische Lenkungswirkung bei einer Pflichtbepfandung von Einweg-Getränkeverpackungen“, Umweltbundesamt 2001, S. 5 f., abzurufen im Internet unter [http://www.bmu.de/download/dateien/uba\\_lenk.pdf](http://www.bmu.de/download/dateien/uba_lenk.pdf).

da die Menge der lizenzierten Einwegverpackungen vorgegeben wird. Die Lizenzlösung ist ökonomisch als besonders effizient einzustufen, da die Kosten nicht von außen vorgegeben, sondern durch die Marktbeteiligung bestimmt werden. Hierdurch würden die gesamtwirtschaftlichen Kosten minimiert. Das Problem einer Lizenzlösung ist jedoch die Festlegung und Durchführung eines Zuteilungsverfahrens. Es wird befürchtet, dass eine solche Lösung an den äußeren, insbesondere den politischen Einflüssen auf das Zuteilungsverfahren, scheitern würde. Des weiteren würde das Problem der wilden „Entsorgung“ durch den Verbraucher nicht gelöst werden<sup>390</sup>.

#### **3.4.2.1.5 Angemessenheit**

Bei Betrachtung der Angemessenheit erfolgt eine Abwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der rechtfertigenden Gründe des Gemeinwohls<sup>391</sup>. Hier stellt sich insbesondere die Frage, ob die wirtschaftliche Belastung, die sich für Industrie und Handel aus dem Zwangspfand ergibt, noch zumutbar ist. Die Kosten ergeben sich für Industrie und Handel aus dem Aufbau von Rücknahmesystemen. Hierfür müssen Automaten umgerüstet bzw. neu aufgestellt werden und es fallen unter Umständen weitere Personalkosten an. Die Kosten werden von der Wirtschaft auf ca. 2 Mrd. EUR und von der Bundesregierung auf ca. 1 Mrd. EUR geschätzt<sup>392</sup>. Angesichts dieser erheblichen Kosten müssten schwerwiegende Gründe vorliegen, die die Einführung des Zwangspfands rechtfertigen. Ein solcher Grund könnte eine akute Umweltgefährdung durch die Einwegverpackungen sein. Dies muss jedoch verneint werden, da eine besondere Sammlung von Einwegverpackungen schon durch das DSD durchgeführt wurde. Zwar ist anzunehmen, dass die Rücklaufquote von Einwegverpackungen durch das Zwangspfand gesteigert werden kann, eine erhebliche Umweltgefahr lag jedoch nicht vor.

---

<sup>390</sup> Sprenger, a.a.O., S. 5 f. Siehe Fn. 392.

<sup>391</sup> BVerfGE 30, S. 292 (316 f.); 67, S. 157 (178); 78, S. 77 (85 ff.); 83, S. 1 (19).

<sup>392</sup> Vgl. z.B. Arndt/Fischer, a.a.O., BB 2001, S. 1909 (1914).

Ebenso ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis des Zwangspfands anzuzweifeln. Auf der einen Seite entstehen dem Handel und der Industrie Kosten zwischen 1-2 Mrd. EUR für die Einführung eines Rücknahmesystems und auf der anderen Seite werden beim DSD aufgrund der Einführung des Zwangspfands für das Jahr 2003 Einnahmeverluste von mindestens 310 Mio. EUR erwartet<sup>393</sup>. Dem gegenüber steht eine erhoffte Steigerung der Rücklaufquote von Einwegverpackungen.

#### **3.4.2.1.6 Ergebnis**

Als Ergebnis lässt sich somit feststellen, dass ein Verstoß gegen Art. 12 Abs. 1 GG zu bejahen ist. Bereits das Vorliegen der Angemessenheit eines derartig kostenintensiven Eingriffs ist zu bezweifeln. Eindeutig zu verneinen ist hingegen das Vorliegen der Erforderlichkeit des Eingriffs. Wie dargestellt, gibt es mit der Möglichkeit der Vergabe von Lizenzen für die Herstellung und den Vertrieb von Einwegverpackungen sowie der Erhebung einer Verpackungsabgabe ökologisch und ökonomisch sinnvollere und effektivere Alternativen. Insbesondere die Erhebung einer Verpackungsabgabe verspräche aus ökologischen Gesichtspunkten einen weitaus größeren Erfolg. Eine solche Abgabe wäre auch grundsätzlich geeignet, da der Verkauf von Einwegverpackungen aufgrund der Erhöhung des Endverbraucherpreises zurückgehen würde.

Zuzugestehen ist jedoch, dass die derzeitige Gesetzeslage gegen eine Verpackungsabgabe spricht. Der Gesetzgeber hat sich mit der Einführung des Kooperationsprinzips zumindest im Bereich des Abfallrechts gegen das Instrument der Umweltabgaben entschieden<sup>394</sup>, was jedoch einen Richtungswechsel in Zukunft nicht ausschließt. So wäre die vom BVerfG geforderte Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung<sup>395</sup> z.B. nicht

---

<sup>393</sup> Financial Times Deutschland vom 18.6.2003, abzurufen im Internet unter <http://www.ftd.de>.

<sup>394</sup> Ausführlich dazu auf den S. 89 ff.

<sup>395</sup> BVerfGE 98, S. 106 = NJW 1998, S. 2341; BVerfGE 98, S. 83 = NJW 1998, S. 2346.

verletzt, wenn der Bundesgesetzgeber eine Verpackungsabgabe ergänzend zum Kooperationsprinzip einführen würde.

### **3.4.2.2 Zwangspfand und Art. 3 Abs. 1 GG**

Art. 3 Abs. 1 GG verbürgt eine prinzipielle Gleichbehandlung seitens des Staates. Im Rahmen der Pfandpflicht für Einwegverpackungen könnte ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG vorliegen, da grundsätzlich nicht alle Einwegverpackungen bepfandet werden, sondern nur diejenigen, deren Mehrweganteil aus dem Jahre 1991 unterschritten wurde. Hierbei ist eine Ungleichbehandlung insbesondere darin zu sehen, dass die einzelnen Einwegverpackungen von verschiedenen Mehrwegquoten ausgegangen sind<sup>396</sup>. Im Ergebnis wurden diejenigen Hersteller benachteiligt, die sich bereits 1991 umweltschützend verhalten haben und den Mehrweganteil gefördert haben. Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG ist somit zu bejahen, da der Grundsatz gelten muss, dass gleiche Verpackungsarten vom Verordnungsgeber auch gleich zu behandeln sind.

Dieser Ungleichbehandlung will die Bundesregierung mit dem Entwurf zur „Dritten Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung“ entgegenzutreten<sup>397</sup>. Danach entfällt der bisherige Mechanismus, wonach die Pfandpflicht bei mehrmaliger Unterschreitung der Mehrwegquote ausgelöst wird. Bepfandet werden sollen künftig einheitlich alle Einwegverpackungen mit 25 Cent, die als ökologisch nachteilig eingestuft werden. Danach sind gemäß § 3 Abs. 4 ökologisch vorteilhafte Verpackungen nur noch Getränkekartonverpackungen (Blockpackung, Giebelpackung), Getränke-Polyäthylen-Schlauchbeutel-Verpackungen sowie Folien-Standbodenbeutel. Der Bundestag hat die Änderung der Verpa-

---

<sup>396</sup> Mehrwegquoten des Jahres 1991: z.B. ca. 91% für Bier, 35 % für Getränke ohne Kohlensäure. Näher dazu Arndt/Fischer, a.a.O., BB 2001, S. 1909 (1914).

<sup>397</sup> Abzurufen ist der Entwurf zur Dritte Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung sowie die dazugehörige Begründung u.a. im Internet unter <http://www.bundesregierung.de>.

ckungsverordnung am 4. Juli 2003 beschlossen. Nunmehr steht noch die Zustimmung des Bundesrats aus<sup>398</sup>.

### 3.4.3 Zwangspfand und Europarecht

Zu klären ist außerdem, ob das Zwangspfand im Widerspruch zum Europäischen Gemeinschaftsrecht steht. Insoweit stellt sich insbesondere die Frage, ob ein Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit gemäß Art. 28 EGV vorliegt. Art. 28 EGV zielt nicht nur auf eine Aufhebung von Diskriminierungen, sondern vor allem auf mitgliedstaatliche Regelungen, die geeignet sind, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern<sup>399</sup>. Eine solche Behinderung der Warenfreiheit könnte im Fall des Zwangspfands deswegen gegeben sein, weil der Absatz ausländischer Getränke in der Bundesrepublik erschwert wird und insoweit ein Handelshemmnis vorliegen könnte<sup>400</sup>. Dies ist jedoch grundsätzlich zu verneinen, da das Zwangspfand zwar eine Verkauferschwernis darstellt, die jedoch für die deutsche Industrie und den deutschen Handel in gleichem Maße vorhanden ist wie für die ausländischen Erzeuger. Ein Verstoß gegen Art. 28 EGV ist hingegen für den Zeitraum zu bejahen, in dem flächendeckende untereinander kompatible Rücknahmesysteme noch fehlen. Hingegen ist ein einziges, zentrales Pfand-/Rücknahmesystem von Art. 7 der Verpackungsrichtlinie (94/62/EG) nicht gefordert. Vielmehr sind auch mehrere, im Wettbewerb zueinander antretende Systeme möglich. Unerlässlich ist hingegen, dass konkurrierende Systeme die gleichen Anforderungen erfüllen, wozu insbesondere die Herstellung einer Kompatibilität gehört<sup>401</sup>. Solange aber ein solches adäquates Pfand-/Rücknahmesystem noch nicht abschließend auf dem

<sup>398</sup> Näher dazu im Internet unter [http://www.vistaverde.de/news/Wirtschaft/0307/04\\_dosenpfand.htm](http://www.vistaverde.de/news/Wirtschaft/0307/04_dosenpfand.htm) (vom 4.7.2003).

<sup>399</sup> EuGH, Slg. 1974, S. 837 (852) - Dassonville.

<sup>400</sup> Vgl. dazu auch Wrede, „Die Verpackungsverordnung - Warenverkehrsfreiheit contra Umweltschutz“, EWS 2001, S. 371 ff.

<sup>401</sup> Näher dazu im „Bericht der Regierung der Bundesrepublik Deutschland zur Umsetzung der Pfandpflicht für Einweg-Getränkeverpackungen zum Oktober 2003“, S. 17 ff.; abzurufen im Internet unter <http://www.bundesregierung.de>

abschließend auf dem Markt installiert ist, ist eine Behinderung des Warenverkehrs im europäischen Binnenmarkt zu bejahen. Dies beanstandete auch die EU-Kommission und zog zeitweise ein Vorgehen gegen die Bundesrepublik Deutschland in Betracht<sup>402</sup>.

### 3.4.4 Ergebnis

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das Zwangspfand aktuell gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstößt, da er gleiche Verpackungsarten ungleich behandelt. Mit der Änderung der Verpackungsverordnung, die noch den Bundesrat passieren muss, soll diese Ungleichbehandlung jedoch beseitigt werden.

Ein Verstoß gegen Art. 28 EGV ist solange zu bejahen, bis ein oder mehrere kompatible Rücknahmesysteme in den Markt eingeführt sind, so dass der freie Warenverkehr im europäischen Binnenmarkt nicht mehr behindert wird<sup>403</sup>.

Nicht zu überwinden ist hingegen ein Verstoß gegen Art. 12 Abs. 1 GG. Schon das Vorliegen der Angemessenheit eines solch kostenintensiven Eingriffs in Relation zur tatsächlichen Umweltgefahr, ausgehend von den Einwegverpackungen, muss bezweifelt werden. Eindeutiger ist jedoch das Fehlen der Erforderlichkeit. Das Zwangspfand als mildestes Mittel zur Förderung der Mehrwegquote muss verneint werden. Insbesondere eine Verpackungsabgabe auf Einwegverpackungen stellt eindeutig den schwächeren sowie ökologisch und ökonomisch sinnvolleren Eingriff dar. Zum einen entfielen die Kosten der Umrüstung auf das Rücknahmesystem von mindestens 1 Mrd. EUR und zum anderen würde das DSD nicht in dem erheblichen Maße geschwächt.

---

<sup>402</sup> Financial Times Deutschland vom 18.7.2003. Abzurufen im Internet unter <http://www.ftd.de>.

<sup>403</sup> Ausführlich dazu im „Bericht der Regierung der Bundesrepublik Deutschland zur Umsetzung der Pfandpflicht für Einweg-Getränkeverpackungen zum Oktober 2003“, S. 5 ff. abzurufen im Internet unter <http://www.bundesregierung.de>.

## 4. Die Abwasserabgabe

### 4.1 Einführung

Die Abwasserabgabe, die 1976 mit dem Abwasserabgabengesetz (AbwAG) eingeführt wurde<sup>404</sup>, wird seit dem 1. Januar 1981 erhoben. In der Folgezeit wurde das Gesetz mit dem 2. Änderungsgesetz vom 19. Dezember 1986<sup>405</sup>, dem 3. Änderungsgesetz vom 2. November 1990<sup>406</sup> sowie mit dem 4. Änderungsgesetz vom 5. Juli 1994 geändert<sup>407</sup>.

Gemäß § 1 S. 2 AbwAG wird die Abgabe durch die Länder erhoben, die hierfür Ausführungsgesetze zum Abwasserabgabengesetz erlassen haben<sup>408</sup>.

Die Abwasserabgabe hat nach ihrer gesetzlichen Konzeption den Charakter einer Sonderabgabe, d.h. sie erfüllt die nach der Rechtsprechung des BVerfG aufgestellten Rechtfertigungselemente<sup>409</sup>.

### 4.2 Struktur der Abgabe

Gemäß § 1 AbwAG wird die Abgabe für das Einleiten von Abwasser in Gewässer im Sinne des § 1 Abs. 1 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) erhoben<sup>410</sup>. Die Begriffe „Abwasser“ und „Einleiten“ sind in § 2 Abs. 1 und 2 AbwAG definiert. Danach wird Abwasser in Schmutzwasser und

---

<sup>404</sup> BGBl. I, S. 2721.

<sup>405</sup> BGBl. I, S. 2619.

<sup>406</sup> BGBl. I, S. 2425.

<sup>407</sup> BGBl. I, S. 1453.

<sup>408</sup> Vorliegend soll nur auf das Hessische Ausführungsgesetz zum Abwasserabgabengesetz (HAbwAG) in der Fassung vom 22. Mai 1997 (GVBl. I, S. 248) eingegangen werden.

<sup>409</sup> So z.B. Jachmann, „Sonderabgaben als staatliche Einnahmequellen im Steuerstaat“, *StuW* 1997, S. 299. Nach BVerfGE 55, S. 274 ff.; 67, S. 256 ff. muss es sich bei den Abgabepflichtigen um eine homogene Gruppe handeln, die eine spezifische Sachnähe zu dem mit der Abgabe verfolgten Zweck aufweist. Aus der Sachnähe muss eine besondere Gruppenverantwortung entspringen und das Aufkommen der Abgabe muss gruppennützig verwendet werden.

<sup>410</sup> Gewässer im Sinne des § 1 Abs. 1 des WHG sind sog. oberirdische Gewässer, Küstengewässer und das Grundwasser.

Niederschlagswasser unterteilt. Einleiten im Sinne des Gesetzes ist das unmittelbare Verbringen des Abwassers in ein Gewässer.

Gemäß § 9 Abs. 1 AbwAG ist grundsätzlich derjenige abgabepflichtig, der Abwasser einleitet (Einleiter). Gemäß § 9 Abs. 2 S. 1 AbwAG „können“ die Länder jedoch bestimmen, dass an Stelle des Einleiters Körperschaften des öffentlichen Rechts abgabepflichtig sind. Die von den Ländern zu bestimmenden Körperschaften des öffentlichen Rechts sind abgabepflichtig, wenn der Einleiter weniger als acht Kubikmeter Schmutzwasser pro Tag einleitet (§ 9 Abs. 2 S. 2 AbwAG)<sup>411</sup>. Die Länder regeln ebenso die Abwälzbarkeit der Abgabe (§ 9 Abs. 2 S. 3 AbwAG)<sup>412</sup>.

Gemäß § 3 Abs. 1 AbwAG richtet sich die Höhe der Abgabe nach der Schädlichkeit des eingeleiteten Abwassers. Ausnahmen bilden insoweit das Niederschlagswasser (§ 7 AbwAG) und die Kleineinleitungen (§ 8 AbwAG). Die maßgeblichen Abgabeparameter (Schadstoffe, Messeinheiten und Schwellenwerte), gemäß denen die Schadeinheiten berechnet werden, ergeben sich aus der Anlage zu § 3 AbwAG<sup>413</sup>. Die Schmutzfrachten für die Abgabeparameter werden aus den wasserrechtlichen Überwachungswerten und den Jahresschmutzwassermengen ermittelt, die in der Regel der Einleitungserlaubnis zu entnehmen sind (vgl. § 4 Abs. 1 AbwAG)<sup>414</sup>. Die Einhaltung der Überwachungswerte wird von den staatlichen Wasserämtern überwacht. Überschreitungen führen nach einem im Gesetz vorgesehenen System zu einer Erhöhung der Abwasserabgabe (vgl. § 4 Abs. 4 AbwAG).

Der Abgabesatz ist pro Schadeinheit zu entrichten. Dieser ist seit 1981 von 12 DM auf 70 DM im Jahre 1997 gestiegen<sup>415</sup>. Ab dem Veranlagungsjahr 2002 beträgt der Abgabesatz 35,79 EUR.

---

<sup>411</sup> In Hessen ist die Abgabepflicht für Dritte in § 1 HAbwAG geregelt.

<sup>412</sup> In Hessen ist die Abwälzbarkeit der Abgabe in § 2 HAbwAG geregelt.

<sup>413</sup> Die maßgeblichen Abgabeparameter sind: chemischer Sauerstoffbedarf (CSB); Phosphor (P); anorganischer Stickstoff (Nanorg.); organische Halogenverbindungen (AOX); Metalle: Quecksilber (Hg), Cadmium (Cd), Chrom (Cr), Nickel (Ni), Blei (Pb) und Kupfer (Cu); Giftigkeit gegenüber Fischen (GF).

<sup>414</sup> Vgl. für Hessen § 7 HAbwAG.

<sup>415</sup> Ursprünglich war in § 9 Abs. 4 AbwAG ab 1990 eine kontinuierliche Erhöhung des Abgabesatzes bis auf 90 DM pro Schadeinheit (ab 1999) vorgesehen. Mit dem Vierten Gesetz zur Änderung des AbwAG wurde der § 9 Abs. 4 AbwAG jedoch dahingehend abgeändert, dass der Abgabesatz ab 1995 (70 DM) zukünftig nicht mehr erhöht wird.

Gemäß § 9 Abs. 5 AbwAG ist eine Abgabereduzierung von 50% (75% bis 1998) für die Schadeinheiten vorgesehen, die trotz eines Verfahrens nach dem Stand der Technik im Sinne des § 7a WHG nicht vermieden werden können (sog. Restschmutzveranlagung)<sup>416</sup>.

Für Niederschlagswasser (§ 7 AbwAG) und Kleineinleitungen (§ 8 AbwAG)<sup>417</sup> aus öffentlichen Kanalisationen werden die Schadeinheiten pauschal nach der Zahl der angeschlossenen Einwohner bzw. bei Niederschlagswasser von gewerblichen Flächen nach Größe der befestigten Fläche festgesetzt.

Gemäß § 7 Abs. 2 AbwAG i.V.m. § 6 HAbwAG ist in Hessen auf Antrag eine Befreiung von der Abgabe für die Einleitung von Niederschlagswasser vorgesehen, wenn die Abwasseranlage dem Stand der Technik entspricht und ordnungsgemäß betrieben wird.

§ 10 AbwAG regelt die Ausnahmen von der Abgabepflicht<sup>418</sup>. Aus umweltpolitischer Sicht sind insbesondere Abs. 3 und Abs. 4 hervorzuheben. Nach § 10 Abs. 3 AbwAG können Aufwendungen für die Errichtung oder Erweiterung von Abwasserbehandlungsanlagen mit der Abgabe für einen Zeitraum von drei Jahren verrechnet werden. Ratio dieses sog. Bauphasenprivilegs ist es, finanzielle Anreize zur Schaffung und Verbesserung solcher Anlagen zu erwirken<sup>419</sup>. 1994 wurde Abs. 4 hinzugefügt, der die Ausnahme von der Abgabepflicht auch auf Kanalbauten ausweitete. Hintergrund hierfür war eine Korrektur der Lenkungswirkung, da die Kanalbauten bis zu diesem Zeitpunkt wegen fehlender Anreize vernachlässigt wurden<sup>420</sup>.

Die Verwendung des Abgabeaufkommens ist zweckgebunden (vgl. § 13 Abs. 1 AbwAG). Das Aufkommen soll insbesondere für die unter § 13 Abs. 2 AbwAG aufgeführten Maßnahmen (Nr. 1 bis Nr. 7) verwendet

---

<sup>416</sup> Böhm, „Die Vierte Novelle zum Abwasserabgabengesetz“, NVwZ 1995, S. 558.

<sup>417</sup> Für die Pauschalierung bei Kleineinleitungen in Hessen vgl. § 9 HAbwAG.

<sup>418</sup> In Hessen wird die Abgabebefreiung um einen Punkt erweitert. Gemäß § 3 Abs. 1 HAbwAG wird das Einleiten von Abwasser in Untergrundschichten auf Antrag von der Abgabe befreit, wenn dieses Einleiten zum Wohle der Allgemeinheit einer Einleitung in ein oberirdisches Gewässer vorzuziehen ist.

<sup>419</sup> BVerwG, Urteil vom 31. Mai 1999 - 8B 70/99, NVwZ-RR 1999, S. 670 f.; vgl. hierzu auch Karstens, „Die Rechtsprechung zum Wasserrecht“, ZUR 2000, S. 226 (231).

<sup>420</sup> Vgl. BR-Drucks. 565/92 - Gesetzesantrag des Landes Bayern mit Begründung.

werden, die ausschließlich dem Zweck der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässerqualität dienen. Den Ländern ist es jedoch gestattet, aus dem Aufkommen zunächst ihren Verwaltungsaufwand zu decken<sup>421</sup>.

### **4.3 Bewertung der Abgabe als Umweltabgabe**

Die Abwasserabgabe hat insoweit einen ökologisch motivierten Hintergrund, als mit ihr ein Anreiz geschaffen werden soll, vermeidbare Schadstoffemissionen in den Gewässern zu unterlassen. Ebenso wird mit der Verwendung des Aufkommens für Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässergüte ein Bezug zum Umweltschutz hergestellt.

Im Einzelnen war die ursprüngliche Zielsetzung der Abgabenerhebung folgende<sup>422</sup>:

- a) Die Schaffung eines Impulses zur Verbesserung der Abwasserreinigungstechnik;
- b) die Entwicklung und Anwendung abwasserarmer bzw. abwasserloser Produktionsverfahren;
- c) die Ersetzung abwasserintensiv hergestellter Güter oder Dienstleistungen durch abwasserarm oder abwasserlos hergestellte Güter oder Dienstleistungen und
- d) die gerechtere Zuordnung der Kosten für Vermeidung, Beseitigung und Ausgleich der durch die Gewässerverschmutzung verursachten Schäden.

---

<sup>421</sup> In Hessen ist die Verwendung des Aufkommens in §§ 16 bis 18 HAbwAG geregelt. Gemäß § 18 i.V.m. § 16 HAbwAG ist mit dem Aufkommen zunächst der Verwaltungsaufwand zu decken. Das restliche Aufkommen ist für die unter § 13 Abs. 2 AbwAG vorgesehenen Maßnahmen zu verwenden (vgl. § 16 HAbwAG), wobei § 17 HAbwAG bestimmt, dass das Aufkommen bevorzugt für Maßnahmen an örtlichen und regionalen Schwerpunkten der Gewässersanierung und in sektoralen Schwerpunkten der Gewässerverschmutzung durch besonders schädliche Faktoren zu verwenden ist.

<sup>422</sup> BT-Drucks. 7/2272, S. 22.

Wurde die Sinnhaftigkeit der Abwasserabgabe von allen Beteiligten lange Zeit unterstellt, so scheint das Abwasserabgabenrecht in seiner konkreten Ausgestaltung zunehmend an Akzeptanz zu verlieren. Im Folgenden sollen daher die Hauptkritikpunkte an der Abwasserabgabe untersucht werden, um zu einem abschließenden Urteil kommen zu können. Einer der Kritikpunkte ist die Anwendung der sog. Bescheidlösung<sup>423</sup>. Danach soll sich die Höhe der Abgabe für den jeweiligen Abgabeschuldner aufgrund einer individuellen Bewertung ergeben. Grundsätzlich wäre dies als positiv zu bezeichnen, da es sich hierbei um die Anwendung des Verursacherprinzips handeln würde. Bei genauerer Betrachtung wird jedoch deutlich, dass die Abgabenerhebung durch Bescheid gerade nicht an die tatsächlich eingeleiteten Schadstoffe anknüpft, sondern an den wasserrechtlichen Einleitbescheid (vgl. § 4 Abs. 1 S. 1 AbwAG). Hinzu kommt, dass die im Bescheid festgelegten Werte häufig höher sind als die eingeleitete Schmutzfracht, was zu überhöhten Abgabesätzen führt<sup>424</sup>. Als Lösung dieses Problems wurde die Abkehr vom Bescheidsystem hin zum sog. Messsystem vorgeschlagen. Danach soll die tatsächlich eingeleitete Schmutzfracht Grundlage für die Bestimmung der Schadeinheiten sein<sup>425</sup>. Kritisch betrachtet wird die Messlösung insbesondere von den Ländern, die bei der Einführung dieses Systems Mindereinnahmen befürchten<sup>426</sup>. Bisher wird diesem Problem mit § 4 Abs. 5 AbwAG begegnet, wonach der Einleiter Messdaten vorlegen kann, die eine Einleitung von mindestens 20% weniger Schadeinheiten darlegen, sodass sich dementsprechend die Abgabehöhe reduziert. In der Literatur wird diese Regelung kritisiert, da eine reduzierte Einleitung von Schmutzfrachten im Bereich von 1% bis 19% unberücksichtigt bleibt. Ein Anreiz für die Unternehmen, Schadstoffe auch in kleinen Schritten zu verringern, sei somit

---

<sup>423</sup> Vgl. dazu z.B. „Aktuelle Probleme des Gewässerschutz- und Abwasserrechts“, 2. umweltrechtliches Symposium des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht der Universität Leipzig am 16. und 17. April 1997, NuR 1998, S. 246 (247).

<sup>424</sup> Vgl. dazu in NuR 1998, S. 246 (247).

<sup>425</sup> BT-Drucks. 12/8344, S. 16 ff.; vgl. auch Böhm, „Die Vierte Novelle zum Abwasserabgabengesetz“, NVwZ 1995, S. 557 (559).

<sup>426</sup> Vgl. dazu „Kolloquium des Instituts für das Recht der Wasser- und Entsorgungswirtschaft an der Universität Bonn am 24. Juni 1998“, Zeitschrift für Wasserrecht 1999, S. 20 ff.

nicht gegeben<sup>427</sup>. Daneben wird auch der Aufwand kritisiert, der nötig ist, um die überschießende Reinigungsleistung nachzuweisen. So ist die Anerkennung dieser an eine Voranmeldung und einen Nachweis durch entsprechende Messprogramme geknüpft, was die Vermutung nahelegt, dass die entsprechende Abgabeermäßigung durch bürokratische Hürden erschwert werden soll, da das Abgabeaufkommen oftmals schon als feste Einnahme eingeplant ist<sup>428</sup>.

Ferner werden die in § 10 Abs. 3 bis Abs. 5 AbwAG vorgesehenen Verrechnungsregelungen kritisiert, da sie generell der Logik von am Verursacherprinzip orientierten Umweltabgaben widersprechen<sup>429</sup>. Um den oben dargestellten Lenkungsabsichten der Abgabe entsprechen zu können, muss sich diese nach den Emissionen bzw. der Schädlichkeit der jeweiligen Abwassereinleitung richten. Aus ökonomischer Sicht soll eine derartige Abgabe gleiche Emissionen mit einem gleichen Abgabesatz belasten. Dem entsprechend dürften lenkungsfremde Aufwendungen, wie laufende Kosten der Zielerreichung (grenzwertinduzierte Vermeidungs- oder Beseitigungskosten) nicht von der Abgabenschuld abgesetzt werden<sup>430</sup>.

Seit jeher in der Diskussion ist ferner die Abgabehöhe und deren Entwicklung im Hinblick auf die von ihr ausgehende Lenkungswirkung. So stellte der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen bereits 1974 in einem Sondergutachten fest, dass für das Erreichen der gewünschten Lenkungsziele eine Abgabehöhe von 80 DM pro Schadeinheit erforderlich sei<sup>431</sup>. Trotzdem betrug die Abgabehöhe 1981 zunächst nur 12 DM. Die vorgesehene Erhöhung des Abgabesatzes auf 90 DM wurde sodann mit dem 4. Änderungsgesetz von 1994 verhindert. Danach sah das Gesetz vor, dass ab 1997 pro Schadeinheit ein Abgabesatz von 70 DM bzw. 35,79 EUR ab 2002 erhoben wird. Eine zukünftige Erhöhung des Abga-

---

<sup>427</sup> Kolloquium vom 24. Juni 1998, a.a.O., Zeitschrift für Wasserrecht 1999, S. 20 (23).

<sup>428</sup> Vgl. dazu in der Zeitschrift für Wasserrecht 1999, S. 20 (23).

<sup>429</sup> So schon Gawel, „Novellierung des Abwasser-Abgabengesetzes“, ZUR 1993, S. 159 (161).

<sup>430</sup> Näher dazu Gawel, a.a.O., ZUR 1993, S. 159 (161).

<sup>431</sup> Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Die Abwasserabgabe, Wassergüterwirtschaft und gesamtökonomische Wirkungen, Sondergutachten, 1974, S. 33.

besatzes sieht das Gesetz nicht vor (vgl. § 9 Abs. 4 AbwAG). Aufgrund dieser Entwicklung der Abgabesätze ist davon auszugehen, dass bei der Abwasserabgabe die Finanzierungsfunktion im Vordergrund steht und hier insbesondere die Finanzierung des Kläranlagenbaus<sup>432</sup>. Insoweit ist jedoch zu bedenken, dass bis zum 31.12.2000 in Hessen 98,68% des häuslichen Abwassers der 6,061 Mio. Einwohner in kommunalen Abwasserbehandlungsanlagen behandelt wurde<sup>433</sup>. Die bisher nicht an Abwasseranlagen angeschlossenen Einwohner befinden sich ausschließlich in ländlichen Gebieten, in denen in den kommenden Jahren dem Ausbau der kommunalen Abwasseranlagen eine erhöhte Priorität zukommen soll<sup>434</sup>. Insoweit ist jedoch zu kritisieren, dass insbesondere aus marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten diese Ausweitung auch auf das gesamte ländliche Gebiet als ineffizient anzusehen ist. Vielmehr wäre es für diese Privathaushalte sinnvoller und auch günstiger, eigene Kläranlagen zu bauen<sup>435</sup>. Daher ist dieses mit der Abwasserabgabe verfolgte Ziel bereits als erreicht anzusehen. Aber auch in anderen Bereichen wurden die angestrebten Ziele bereits erreicht oder sogar überschritten. So wurde die Gewässergüteklasse II weitgehend erreicht und es wird damit gerechnet, dass auch in den neuen Bundesländern diese Gewässergüteklasse bis zum Jahr 2005 erreicht wird. Weitere Verbesserungen der Gewässergüte wären nur noch mit unverhältnismäßig hohem Aufwand zu verwirklichen, für die die Abwasserabgabe jedoch keine Anreizwirkung mehr hat<sup>436</sup>. Als weitere Zielerreichung ist unter anderem zu bewerten, dass mittlerweile flächendeckend für Abwässer aus allen Herkunftsbereichen der Stand der Technik (St.d.T.) gilt<sup>437</sup>.

Auf der Grundlage des Dargestellten stellt sich die Frage, ob ein Festhalten an der Abgabe sinnvoll ist. Zusammenfassend lässt sich festzustellen,

---

<sup>432</sup> So auch Peters, „Von der Abwasserabgabe zu Kanalbaubeiträgen - Wie das Verursacherprinzip auf dem Weg zu privaten Haushalten verlorengeht“, ZKF 1997, S. 52.

<sup>433</sup> Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten, „Beseitigung von kommunalen Abwässern in Hessen - Lagebericht 2000“, herausgegeben im Mai 2001, S. 3.

<sup>434</sup> Lagebericht 2000, a.a.O., S. 18.

<sup>435</sup> Peters, a.a.O., S. 57.

<sup>436</sup> Vgl. dazu in der Zeitschrift für Wasserrecht 1999, S. 20 f.

<sup>437</sup> Zeitschrift für Wasserrecht 1999, S. 20 f.

dass es im Rahmen des AbwAG nach und nach zu einer Aushöhlung der Anreizfunktionen gekommen ist. Insbesondere aufgrund des Missverhältnisses zwischen der Abgabehöhe und den Vermeidungskosten lässt sich eine Erhebung der Abgabe im Restverschmutzungsbereich mit Lenkungszielen nicht mehr rechtfertigen. Die Abgabesätze sind jedenfalls zur Erzielung von Lenkungszielen nicht geeignet und daher auch nicht verhältnismäßig. Aber auch hinsichtlich ihrer Finanzierungsfunktion ist die Sinnhaftigkeit einer weiteren Erhebung der Abgabe zu verneinen, da die wesentlichen Ziele, die mit der Abgabe verfolgt wurden, erreicht oder bereits überschritten wurden. Daher muss man zum Ergebnis kommen, dass die Abwasserabgabe in der vorliegenden Form nicht mehr gerechtfertigt ist und dass es für die Akzeptanz und die Glaubwürdigkeit des Umweltabgabenrechts ein entscheidender Schritt nach vorne wäre, wenn eine Umweltabgabe, die ihre Ziele erreicht hat, abgeschafft würde.

## 5. Die Ökologische Steuerreform

### 5.1 Einführung

Ausgangspunkt war die Koalitionsvereinbarung der rot-grünen Bundesregierung vom 20. Oktober 1998. In dieser wurde die sog. ökologische Steuer- und Abgabenreform beschlossen. Ziel der Reform ist es, die steuerliche Last des Faktors Arbeit auf den Faktor Umweltverbrauch zu verlagern. Hierfür wurden Energiesteuern eingeführt bzw. schrittweise erhöht und die Beitragssätze zur Rentenversicherung gesenkt<sup>438</sup>. Mit Wirkung zum 1. April 1999 ist daraufhin „das Gesetz zum Einstieg in die Ökologische Steuerreform“ in Kraft getreten<sup>439</sup>.

Die Reform hat drei Schwerpunkte:

- 1) Die Erhöhung der Mineralölsteuer auf Benzin, Diesel, Heizöl und Gas;
- 2) die Einführung einer neuen Verbrauchsteuer, der Stromsteuer;
- 3) die Entlastung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung.

Mit dem „Gesetz zur Fortführung der Ökologischen Steuerreform“ wurden die entsprechenden Abgabensätze weiter erhöht<sup>440</sup>. In Kraft getreten ist das Gesetz ab dem 1. Januar 2000. Ziel des Gesetzes war es, die Energie „in stetigen und maßvollen Schritten“ weiter zu verteuern und die Rentenversicherungsbeiträge zu senken. Grundlage des verabschiedeten Gesetzes ist der vom Bundeskabinett im August 1999 beschlossene „Entwurf eines Gesetzes zur Fortführung der Ökologischen Steuerreform“<sup>441</sup>.

Am 1. Januar 2003 ist mit dem Gesetz zur Fortentwicklung der Ökolo-

---

<sup>438</sup> Vgl. BT-Drucks. 14/66 vom 19.11.1998; vgl. auch „Die Ökologische Steuerreform: Einstieg, Fortführung und Fortentwicklung zur Ökologischen Finanzreform“, Gutachten des Bundesministeriums für Umwelt (Art.-Nr.: 2201), Stand: Mai 2003; abzurufen im Internet unter <http://www.bmu.de>.

<sup>439</sup> BGBl I, S. 378-384.

<sup>440</sup> BGBl I, S. 2432-2440.

<sup>441</sup> Vgl. BT-Drucks. 14/1524 vom 2.9.1999.

gischen Steuerreform die fünfte und letzte Stufe der Ökologischen Steuerreform in Kraft getreten<sup>442</sup>. Im Rahmen dieses Gesetzes wurde u.a. die Mineralölsteuer auf Benzin und Diesel nochmals um 3,07 Cent je Liter und die Stromsteuer um 0,26 Cent je Kilowattstunde angehoben<sup>443</sup>.

## **5.2 Die Mineralölsteuer**

### **5.2.1 Einführung**

Bis 1930 wurden nur eingeführte Mineralöle mit einem Finanzzoll belastet. Später führte der Gesetzgeber für inländisches Benzin und Benzol die Mineralölsteuer ein<sup>444</sup>.

Mit dem Mineralölsteuergesetz vom 19. 01. 1951<sup>445</sup> wurde die Mineralölsteuer auf eingeführte Mineralöle ausgedehnt. Im Folgenden wurde sie aus fiskalischen Gründen deutlich erhöht. Mit dem Gesetz vom 26. 04. 1960 wurde auch Heizöl mineralölsteuerpflichtig<sup>446</sup>. Mit dem Gesetz vom 20. 12. 1988 wurde, ab dem 01. 01. 1989, auch Erdgas mit Mineralölsteuer belastet<sup>447</sup>.

Am 01. 04. 1999 ist das oben dargestellte Gesetz zum Einstieg in die Ökologische Steuerreform in Kraft getreten, in dessen Zusammenhang vor allem die Mineralölsteuer auf Benzin, Diesel, Heizöl und Gas erhöht wurde. Im Rahmen des Gesetzes zur Fortführung der Ökologischen Steuerreform, das am 1. Januar 2000 in Kraft getreten ist, und dem Gesetz zur Fortentwicklung der Ökologischen Steuerreform, das am 1. Januar 2003 in Kraft getreten ist, wurde die Mineralölsteuer nochmals angehoben.

---

<sup>442</sup> BGBl. I 2002, S. 4602 ff.

<sup>443</sup> Vgl. z.B. „Fortentwicklung der Ökologischen Steuerreform - Gesetzesentwurf“, herausgegeben von der Bundesregierung, abzurufen im Internet unter <http://www.bundesregierung.de>.

<sup>444</sup> Kettner/Frank, Das Mineralölsteuerrecht, Heidelberg/Hamburg 1980, S. 34.

<sup>445</sup> BGBl. I, S. 36.

<sup>446</sup> BGBl. I, S. 241.

<sup>447</sup> BGBl. I, S. 2277.

## 5.2.2 Struktur der Steuer

Steuergegenstand ist das Mineralöl, wobei der gesetzliche Katalog der Mineralöle und der Steuergegenstände durch eine Erweiterung der Begriffsbestimmungen in § 1 Abs. 2 MinÖlStV eingeschränkt worden ist. Eingefügt wurde die Nummer 3, wonach Waren der Unterposition 2714 9000 der Kombinierten Nomenklatur (KN), die zur Verwendung als Heizstoff bestimmt sind, nicht als Mineralöl im Sinne des Gesetzes gelten.

Hinsichtlich der Steuererhöhung wurden sowohl die Regelsteuersätze gemäß § 2 MinÖlStG, sowie auch die ermäßigten Steuersätze gemäß § 3 Abs. 1 MinÖlStG erhöht. Neu eingeführt wurde, dass seit dem 1. November 2001 bei unverbleitem Benzin und Dieselmotortreibstoff auch der Schwefelgehalt maßgeblich für die Steuerbelastung ist. Die Differenzierung hinsichtlich des Schwefelgehalts, die aus ökologischen Gesichtspunkten vorgenommen wurde, liegt zunächst bei 50 mg/kg und hat sich ab dem 1. Januar 2003 auf 10 mg/kg verringert<sup>448</sup>.

Im Einzelnen stellt sich die Mineralölbesteuerung seit dem 1. Januar 2003 wie folgt dar:

### A. Regelsteuersätze:

#### a) Benzin, unverbleit<sup>449</sup>

- aa) **669,80 EUR** für 1000 Liter Benzin mit einem Schwefelgehalt von mehr als 10 mg/kg (§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Buchst. a) MinÖlStG);
- bb) **654,50 EUR** für 1000 Liter Benzin mit einem Schwefelgehalt von höchstens 10 mg/kg (§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Buchst. b) MinÖlStG).

#### b) Benzin, verbleit<sup>450</sup>

**721 EUR** für 1000 Liter verbleites Benzin (§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 MinÖlStG).

---

<sup>448</sup> BT-Drucks. 14/1524, S. 9.

<sup>449</sup> Benzin der Unterpositionen 2710 0027, 2710 0029 und 2710 0032 der KN.

<sup>450</sup> Benzin der Unterpositionen 2710 0026, 2710 0034 und 2710 0036 der KN.

**c) Mittelschwere Öle**<sup>451</sup> (hauptsächlich Petroleum und Kerosin)

**654,50 EUR** für 1000 Liter Petroleum und Kerosin (§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 MinÖlStG).

**d) Gasöl**<sup>452</sup> (hauptsächlich Dieselmotorenkraftstoff)

**aa) 485,70 EUR** für 1000 Liter Gasöl mit einem Schwefelgehalt von mehr als 10 mg/kg (§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 Buchst. a) MinÖlStG);

**bb) 470,40 EUR** für 1000 Liter Gasöl mit einem Schwefelgehalt von höchstens 10 mg/kg (§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 Buchst. b) MinÖlStG);

**cc) 130 EUR** für 1000 kg anderer als der in Nr. 4 genannten Schweröle (§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 MinÖlStG)<sup>453</sup>.

**e) Erdgas** und andere gasförmige Kohlenwasserstoffe

**31,80 EUR** für 1 MWh Erdgas und andere gasförmige Kohlenwasserstoffe (§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 MinÖlStG).

**f) Flüssiggas**

**1.217 EUR** für 1000 kg Flüssiggase (§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 MinÖlStG).

## **B. Ermäßigte Steuersätze für Mineralöl:**

### **I. Kraftstoffe:**

**a) 161 EUR** für 1000 kg **Flüssiggas**, das unvermischt mit anderen Mineralölen als Kraftstoff zum Antrieb von Verbrennungsmotoren in Fahrzeugen verwendet wird (§ 3 Abs. 1 Nr. 1a MinÖlStG);

**b) 409 EUR** für 1000 kg **Flüssiggas**, das unvermischt mit anderen Mineralölen als Kraftstoff in anderen Fällen als zum Antrieb von Verbrennungsmotoren in Fahrzeugen verwendet wird (§ 3 Abs. 1 Nr. 1b MinÖlStG);

**c) 12,40 EUR** für 1 MWh **Erdgas** und andere gasförmige Kohlenwasserstoffe, die als Kraftstoff zum Antrieb von Verbrennungsmotoren in Fahrzeugen verwendet werden (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 MinÖlStG).

---

<sup>451</sup> Mittelschwere Öle der Unterposition 2710 0051 und 2710 0055 der KN.

<sup>452</sup> Gasöl der Unterposition 2710 0069 der KN.

<sup>453</sup> Eingefügt mit Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Mineralölsteuergesetzes und anderer Gesetzes vom 23.7.2002 (BGBl. I, S. 2278).

## **II. Heizstoffe:**

- a) **61,35 EUR** für 1000 Liter **leichtes Heizöl** (§ 3 Abs. 2 S. 1 Nr. 1) MinÖlStG);
- b) **34,76 EUR** für 1000 Liter **Leichtöl** und **mittelschweres Öl**, diese nur zur Herstellung von Steinkohlen-, Wasser-, Generator-, Schwachgas und ähnlichen Gasen, ausgenommen Erdgas und anderen gasförmigen Kohlenwasserstoffen (§ 3 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 MinÖlStG);
- c) **25,00 EUR** für 1000 kg **schweres Heizöl** (§ 3 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 MinölStG);
- d) **60,60 EUR** für 1000 kg **Flüssiggas** zum Verheizen (§ 3 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 MinÖlStG);
- e) **5,50 EUR** für 1 MWh **Erdgas** zum Verheizen (§ 3 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 MinÖlStG).

## **C. „Agrardiesel“ - Vergütung für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft:**

**214,80 EUR** für 1000 Liter Diesel (§ 25d Abs. 2 MinÖlStG).

## **D. Mineralölsteuererstattung und -vergütung für die Energieerzeugung und für bestimmte Unternehmen:**

- a) Anlagen der **Kraft-Wärme-Kopplung** mit einem Monatsnutzungsgrad oder einem Jahresnutzungsgrad von mindestens **70 %**, ausgenommen Anlagen mit Gasturbinen und nachgeschalteten Dampfturbinen (GuD - Anlagen) ohne Wärmeauskopplung und einem elektrischen Wirkungsgrad (netto) von weniger als 57,5 %:
  - aa) **61,35 EUR** für 1000 Liter **leichtes Heizöl** (§ 25 Abs. 3a S. 1 Nr. 1.1 MinÖlStG);
  - bb) **25,00 EUR** für 1000 kg **schweres Heizöl** (§ 25 Abs. 3a S. 1 Nr. 2 MinÖlStG);
  - cc) **5,50 EUR** für 1 MWh **Erdgas** (§ 25 Abs. 3a S. 1 Nr. 3.1 MinÖlStG);

**dd) 60,60 EUR** für 1000 kg **Flüssiggas** (§ 25 Abs. 3a S. 1 Nr. 4.1. MinÖlStG).

**b)** Zum mittelbaren oder unmittelbaren Verheizen und zur Herstellung bestimmter Gase, ausgenommen die Erzeugung von Wärme zur Stromerzeugung, von **Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft:**

**aa) 8,18 EUR** für 1000 Liter **leichtes Heizöl** (§ 25 Abs. 3a S. 1 Nr. 1.2 MinÖlStG);

**bb) 1,464 EUR** für 1 MWh **Erdgas** (§ 25 Abs. 3a S. 1 Nr. 3.2 MinÖlStG);

**cc) 14,02 EUR** für 1000 kg **Flüssiggas** (§ 25 Abs. 3a S. 1 Nr. 4.2. MinÖlStG).

**c)** Erzeugung von Wärme zur Stromerzeugung und **Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen**, in denen im Jahresdurchschnitt mindestens **60 %** des Energiegehalts des verwendeten Mineralöls in Form der begünstigt erzeugten Wärme und mechanischen Energie genutzt werden:

**aa) 20,45 EUR** für 1000 Liter **leichtes Heizöl** (§ 25 Abs. 3a S. 1 Nr. 1.3 MinÖlStG);

**bb) 3,66 EUR** für 1 MWh **Erdgas** (§ 25 Abs. 3a S. 1 Nr. 3.3 MinÖlStG);

**cc) 35,04 EUR** für 1000 kg **Flüssiggas** (§ 25 Abs. 3a S. 1 Nr. 4.3 MinÖlStG).

**d)** Zum Beheizen von **Gewächshäusern** oder geschlossenen Kulturräumen zur Pflanzenproduktion von Unternehmen der Land- und Forstwirtschaft:

**aa) 40,90 EUR** für 1000 Liter **leichtes Heizöl** (§ 25 Abs. 3a S. 1 Nr. 1.4 MinÖlStG);

**bb) 3,00 EUR** für 1 MWh **Erdgas** (§ 25 Abs. 3a S. 1 Nr. 3.4 MinÖlStG);

**cc) 38,90 EUR** für 1000 kg **Flüssiggas** (§ 25 Abs. 3a S. 1 Nr. 4.4 MinÖlStG).

## **E. Minerölsteuererstattung und -vergütung für den Öffentlichen Personennahverkehr:**

- a) **61,40 EUR** für 1000 Liter **Benzin und Diesel** (§ 25 Abs. 3 Nr. 1 MinÖlStG);
- b) **15,20 EUR** für 1000 kg **Flüssiggas** (§ 25 Abs. 3 Nr. 2 MinÖlStG);
- c) **1,15 EUR** für 1 MWh **Erdgas** und andere gasförmige Kohlenwasserstoffe (§ 25 Abs. 3 Nr. 3).

### **5.2.3 Bewertung der Mineralölsteuer als Umweltabgabe**

Es stellt sich bereits die Frage, was die Mineralölsteuer zur Umweltsteuer werden lässt. Äußerlich sichtbar wird der ökologische Bezug der Steuer zunächst durch die Steuersatzdifferenzierung zwischen bleifreiem und bleihaltigem Benzin (§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und Nr. 2 MinÖlStG). Ferner wurde am 1. November 2001 zusätzlich eine vom Schwefelgehalt abhängige Spreizung des Mineralölsteuersatzes für Benzin und Diesel eingeführt, deren Grenzwert am 1. Januar 2003 auf 10mg/kg gesenkt wurde. Auch der Steuerbefreiung für Biokraftstoffe (§ 4 Abs. 2 Nr. 1 MinÖlStG) sowie der Steuerermäßigung für gasbetriebene Fahrzeuge (§ 3 Abs. 1 Nr. 1a und Nr. 2 MinÖlStG) kann eine ökologische Motivation zugeschrieben werden. Dem stehen jedoch ökologisch widersprüchliche Steuerbegünstigungen gegenüber. Dies sind insbesondere die Begünstigungen für die Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft<sup>454</sup>, für die ein ermäßigter Steuersatz von 20 % des Regelsteuersatzes, bezogen auf Heizstoffe, gilt (§ 25 Abs. 3a MinÖlStG). Darüber hinaus besteht für das Produzierende Gewerbe die Möglichkeit, einen Spitzenausgleich zu beantragen. Erstattet werden 95 % der Steuer, jedoch höchstens 95 % des Betrages, um den die Steuer im Kalenderjahr den Betrag übersteigt, um den sich für das Unternehmen der Arbeitgeberanteil an den Rentenversicherungsbeiträgen durch die Senkung der

---

<sup>454</sup> Seit dem Jahr 2000 neu aufgenommen wurden Teichwirtschaft, Fischzucht und Behindertenwerkstätten.

Beitragssätze des § 1 der Beitragssatzverordnung 1998<sup>455</sup> auf die im Antragsjahr gültigen Beitragssätze verringert hat (§ 25 Abs. 3 MinÖlStG bzw. § 10 Abs. 2 StromStG). Für den in der Land- und Forstwirtschaft eingesetzten Diesel (Agrardiesel) gilt darüber hinaus ein auf 25,6 Cents/Liter abgesenkter und begrenzter Steuersatz (§ 25d Abs. 2 MinÖlStG).

Ebenso ökologisch widersprüchlich ist die steuerliche Differenzierung zwischen Benzin- und Dieselmotoren.<sup>456</sup> Diese Begünstigung erscheint um so unverständlicher, wenn man die umweltschädlichen Folgen betrachtet, die der Dieselmotor auslöst<sup>457</sup>. Die Entwicklung der sog. Partikelemissionen zeigt, dass der stark ansteigende Anteil der Dieselmotoren bis zum Jahre 2020<sup>458</sup> zu einer Erhöhung der Partikelemissionen aus Pkw um den Faktor 2,3 führt<sup>459</sup>. Einer Studie zufolge sei die Klimawirksamkeit von Dieselpartikeln so hoch, dass der Effekt durch den geringeren Verbrauch und damit den geringeren CO<sub>2</sub>-Emissionen von Dieselmotoren gegenüber Benzinmotoren überkompensiert würde<sup>460</sup>. Bezüglich der NOx-Emissionen haben moderne Dieselmotoren im Vergleich zum „Benziner“ den erheblichen Nachteil, dass sie acht- bis zehnmal mehr Stickoxide emittieren, die u.a. zur Bildung des gesundheitsschädlichen Sommersmogs beitragen. Der NOx-Grenzwert EURO 4 für Dieselmotoren ist etwa dreimal so hoch wie derjenige für Otto-Motoren<sup>461</sup>. Aufgrund dieser Erkenntnisse kommt ein Gutachten von *Prof. Wichmann*, GSF Neuherberg,

---

<sup>455</sup> BGBl. I, S. 3219, vom 19. Dezember 1997.

<sup>456</sup> Beträgt der Regelsteuersatz für unverbleites Benzin, abhängig vom Schwefelgehalt, 669,80 EUR bzw. 654,50 EUR je 1000 Liter, so beträgt der Regelsteuersatz für Gasöl, d.h. hauptsächlich für Dieselmotoren, abhängig vom Schwefelgehalt, 485,70 EUR bzw. 470,40 EUR je 1000 Liter. Im Ergebnis ist dies eine Begünstigung des Dieselmotors von 184,10 EUR je 1000 Liter gegenüber dem unverbleiten Benzin.

<sup>457</sup> Ausführlich hierzu „Future Diesel-Abgasgesetzgebung Pkw, leichte Nfz und Lkw-Fortschreibung der Grenzwerte bei Dieselmotoren“, Umweltbundesamt, Berlin, Juli 2003.

<sup>458</sup> In Deutschland hat sich der Anteil der Dieselmotoren an den Neuzulassungen in den vergangenen Jahren verdoppelt. Er hat inzwischen fast 40 % erreicht. Vgl. hierzu „Future Diesel“, a.a.O., Umweltbundesamt 2003, S. 5.

<sup>459</sup> „Future Diesel“, a.a.O., Umweltbundesamt 2003, S. 5.

<sup>460</sup> „Future Diesel“, a.a.O., Umweltbundesamt 2003, S. 29. Bei der Studie handelt es sich um einen Artikel des Klimaforschers Mark Z. Jacobson, Stanford University, von 2001.

<sup>461</sup> „Future Diesel“, a.a.O., Umweltbundesamt 2003, S. 5.

zu dem Ergebnis, dass ca. 1 bis 2 % aller Todesfälle in Deutschland den Kfz-Abgasen aus Dieselfahrzeugen als vorzeitige Todesfälle zuzuordnen seien<sup>462</sup>. Abhilfe, die zu einer möglichen Rechtfertigung der Steuerbegünstigung des Dieselmotors gegenüber dem unverbleiten Benzin führen könnte, würde der ordnungsrechtliche Zwang zum Einbau von sog. Rußpartikelfiltern bringen<sup>463</sup>. Zwar wurden in den vergangenen Jahren die Partikelemissionen von Dieselmotoren in Pkw und Nutzfahrzeugen durch motorische Maßnahmen, d.h. durch die Verbesserung der Verbrennung, bereits erheblich gemindert, eine weitgehende Partikelminderung ist dagegen nach heutigem Stand nur durch eine Abgasnachbehandlung, d.h. den Rußpartikelfilter möglich<sup>464</sup>. Die nachgewiesenen Minderungsraten liegen bezüglich der Partikelmasse weit über 90 % und bezüglich der Partikelzahl werden 99,999 % erreicht<sup>465</sup>. Bisher wehrte sich insbesondere die deutsche Fahrzeugindustrie gegen den Rußpartikelfilter und geplant ist auch nach dem Inkrafttreten der EURO 4-Grenzwerte ab 2005 (0,025 g/ km), dass nur von mittleren Diesel-Pkw mit Automatikgetriebe an aufwärts und bei schwereren Diesel-Pkw die Rußpartikelfilter eingebaut werden. Kleine und mittlere Pkw mit Schaltgetriebe würden hingegen die Grenzwerte auch ohne Rußpartikelfilter nicht überschreiten<sup>466</sup>. Nach der unhaltbaren Ansicht der deutschen Fahrzeugindustrie „führe der Filter nur zu höherem Spritverbrauch, er sei nicht langzeitsicher und treibe allein die Kosten in die Höhe“<sup>467</sup>. Der wahre Grund für die jahrelange Verzögerung durch die Fahrzeughersteller wird bei der Betrachtung des Modellmixes deutlich: So entfallen z.B. 49 % aller VW-Verkäufe in Deutschland auf den Diesel, bei Mercedes sind es sogar 53 %<sup>468</sup>. Beide Fahrzeughersteller müssten daher für eine serienmäßige Einführung des Partikelfilters jeweils ca. 41 Millionen Eu-

---

<sup>462</sup> „Future Diesel“, a.a.O., Umweltbundesamt 2003, S. 5.

<sup>463</sup> Bei diesem Prozess werden die Rußpartikel in einem Filter gesammelt und alle 500 bis 800 Kilometer rückstandslos verbrannt. Näher dazu in der ADAC-Motorwelt, September 2003, S. 16.

<sup>464</sup> „Future Diesel“, a.a.O., Umweltbundesamt 2003, S. 6.

<sup>465</sup> Dies wurde für eine Reihe verschiedener Partikelfiltersysteme nachgewiesen. Vgl. „Future Diesel“, a.a.O., Umweltbundesamt 2003, S. 6.

<sup>466</sup> „Future Diesel“, a.a.O., Umweltbundesamt 2003, S. 6.

<sup>467</sup> Näher dazu in der ADAC-Motorwelt, September 2003, S. 16.

<sup>468</sup> Vgl. ADAC-Motorwelt, September 2003, S. 16.

ro aufwenden<sup>469</sup>. Im Ergebnis ist ein ordnungsrechtlicher Zwang zum Einbau der Rußpartikelfilter unumgänglich, um die Fahrzeugindustrie zu verpflichten, künftige Dieselmotoren serienmäßig mit dem Partikelfilter auszustatten und bereits im Verkehr befindliche Diesel-Pkw nachzurüsten.

Zweifel bestehen auch hinsichtlich der Frage, ob die verhaltenslenkende Impulswirkung der Steuererhöhung ausreichend war. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes verzeichnete der Kraftstoffverbrauch im Straßenverkehr seit dem Jahre 2000 zwar einen Rückgang, zu einer entscheidenden Reduzierung ist es jedoch nicht gekommen<sup>470</sup>. So ging der Benzinabsatz im Jahre 2001 um 3,1 % zurück, Diesel hingegen verzeichnete bis 2001 ein leichtes Plus (+1,2 %) und ging im Jahr 2002 um 1,2 % zurück<sup>471</sup>. Im Ergebnis sind Schwankungen in diesen Größenordnungen jedoch nicht in der Lage, die Umweltemissionen merklich zu senken. Ebenso deuten die weiteren Lenkungswirkungen, wie der Anstieg der Zahl der umweltfreundlichen Erdgasautos auf 13.000<sup>472</sup> und der Anstieg der Bahnreisenden um 2 % im Jahre 2000 sowie der Anstieg der Fahrgäste im öffentlichen Personennahverkehr um 0,5 % im Jahre 2002<sup>473</sup> darauf hin, dass die Mineralölsteuererhöhungen aus ökologischer Sicht in weiten Teilen wirkungslos geblieben sind.

Gegen die Mineralölsteuer als Umweltabgabe spricht ferner die Verwendung des Steueraufkommens, das nicht umweltpolitisch, sondern in erster

---

<sup>469</sup> ADAC-Motorwelt, September 2003, S. 16.

<sup>470</sup> -2,8 % im Jahre 2000, -1,0 % in 2001 und -2,3 % in 2002 (jeweils versteuerte Menge Mineralöl in Deutschland. Quelle: „Die Ökologische Steuerreform: Einstieg, Fortführung und Fortentwicklung zur Ökologischen Finanzreform“, S. 8, Umweltbundesamt, Stand: Mai 2003, Art.-Nr.: 2201; abzurufen im Internet unter: <http://www.bmu.de>.

<sup>471</sup> „Die Ökologische Steuerreform: Einstieg, Fortführung und Fortentwicklung zur Ökologischen Finanzreform“, Umweltbundesamt 2003, S. 8; „Die Ökologische Steuerreform ist effektiver Umweltschutz“, S. 10, Bundesministerium der Finanzen, Berlin, März 2003, Referat IV A1.

<sup>472</sup> „Die ökologische Steuerreform: Einstieg, Fortführung und Fortentwicklung zur Ökologischen Finanzreform“, Umweltbundesamt 2003, S. 8; „Die Ökologische Steuerreform ist effektiver Umweltschutz“, Bundesministerium der Finanzen 2003, S. 10.

<sup>473</sup> „Die Ökologische Steuerreform: Einstieg, Fortführung und Fortentwicklung zur Ökologischen Finanzreform“, Umweltbundesamt 2003, S. 8; „Die Ökologische Steuerreform ist effektiver Umweltschutz“, Bundesministerium der Finanzen 2003, S. 10.

Linie zur Senkung der Rentenversicherungsbeiträge eingesetzt wird. Lediglich 190 Mio. Euro des Gesamtaufkommens von 18,8 Mrd. Euro im Jahre 2003 wurden zur Förderung erneuerbarer Energien verwendet<sup>474</sup>. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Mineralölsteuer z.B. durch die Steuerdifferenzierung zwischen bleifreiem und bleihaltigem Benzin zwar äußerlich einen Bezug zum Umweltschutz herstellt, der jedoch durch ökologisch widersprüchliche Steuerbegünstigungen für die Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und der Forst- und Landwirtschaft sowie für Dieselkraftstoff wieder aufgehoben wird. Ferner spricht gegen die Geeignetheit der Mineralölsteuer als Umweltabgabe, dass eine Lenkungseffizienz aufgrund der Steuererhöhungen fast vollständig ausgeblieben ist. Ebenso fehlt jeder Bezug zum Umweltschutz bei der Verwendung des Steueraufkommens, da dieses fast ausschließlich zur Finanzierung der Renten und der Haushaltssanierung dient. Daher muss man zum Ergebnis kommen, dass der Gesetzgeber vorliegend das umweltrechtliche Instrumentarium in erster Linie als Vorwand missbraucht hat, um zum einen seine parteipolitischen Interessen durchzusetzen und zum anderen die leeren Rentenkassen zu füllen.

## **5.3 Die Stromsteuer**

### **5.3.1 Einführung**

Der zweite Schwerpunkt der Ökologischen Steuerreform war die Einführung einer Stromsteuer. Abgaben auf Strom gab es bisher in mehreren Formen, wie z.B. der Konzessionsabgabe oder dem wieder abgeschafften Kohlepfennig; eine eigene Stromsteuer gab es bisher jedoch noch nicht.

---

<sup>474</sup> Vgl. dazu „Die Ökologische Steuerreform: Einstieg, Fortführung und Fortentwicklung zur Ökologischen Finanzreform“, Umweltbundesamt 2003, S. 6; „Die Ökologische Steuerreform ist effektiver Umweltschutz“, Bundesministerium der Finanzen 2003, S. 12.

Eingeführt wurde diese mit dem Gesetz zum Einstieg in die Ökologische Steuerreform<sup>475</sup>. In Kraft getreten ist die Stromsteuer am 1. 4. 1999.

### 5.3.2 Struktur der Steuer

Gemäß § 1 StromStG ist elektrischer Strom der Position 2716 der kombinierten Nomenklatur des EG-Zolltarifs Steuergegenstand. Die Stromsteuer wird ausdrücklich als Verbrauchsteuer bezeichnet<sup>476</sup>.

Bemessungsgrundlage der Stromsteuer ist der Stromverbrauch gemessen in MWh. Gemäß § 3 StromStG beträgt der Regelsteuersatz für eine MWh Strom seit dem 1. Januar 2003 20,50 Euro. Steuergebiet ist das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ohne Büsingen und Helgoland (§ 1 Abs. 1 StromStG).

Die Steuer entsteht im Regelfall dadurch, dass ein Letztverbraucher von einem im Inland ansässigen Versorger geleisteten Strom im Steuergebiet aus dem Versorgungsnetz entnimmt (§ 5 Abs. 1 StromStG). Leistungsverluste im Versorgungsnetz werden somit nicht von der Steuer erfasst<sup>477</sup>. Steuerschuldner ist in diesem Fall stets der Versorger, der den Strom an den Letztverbraucher leistet (§ 5 Abs. 2 i.V.m. § 2 Nr. 1 StromStG).

Gemäß § 4 Abs. 1 StromStG bedarf der Versorger einer Erlaubnis. Diese wird auf Antrag vom Hauptzollamt Personen erteilt, die ordnungsgemäß kaufmännische Bücher führen, rechtzeitig Jahresabschlüsse aufstellen und gegen deren steuerliche Zuverlässigkeit keine Bedenken bestehen (§ 4 Abs. 2 S. 1 StromStG).

Neben dem beschriebenen Regelfall, benennt das StromStG noch vier weitere Fälle der Steuerentstehung. Diese sind im Einzelnen:

---

<sup>475</sup> BGBl I, S. 378 - 384.

<sup>476</sup> § 1 Abs. 1 S. 3 StromStG lautet: „Die Stromsteuer ist eine Verbrauchsteuer im Sinne der Abgabenordnung“. Vgl. zur Stromsteuer auch Friedrich, „Die Ökologische Steuerreform“, DB 1999, S. 661 ff.; Drozada/Storm, „Die Stromsteuer - nur eine neue Verbrauchsteuer?“, NJW 1999, S. 2333 ff.; Bastein, „Das Gesetz zum Einstieg in die Ökologische Steuerreform“, ZfZ 1999, S. 218 ff.; Jatzke, „Die Stromsteuer“, DStZ 1999, S. 520 ff.

<sup>477</sup> Vgl. BT-Drucks. 14/40, Begründung zu § 5 StromStG.

- a) gemäß § 5 Abs. 1, 2. Alt. StromStG die Entnahme des Versorgers zum Selbstverbrauch, wobei dieser wie im Regelfall der Steuerschuldner ist;
- b) gemäß § 6 StromStG die widerrechtliche Entnahme von Strom. Steuerschuldner ist in diesem Fall derjenige, der den Strom entnimmt;
- c) gemäß § 5 Abs. 1 S. 2 StromStG die Stromentnahme von Eigenerzeugern. Der Begriff des Eigenerzeugers ist in § 2 Nr. 2 StromStG definiert. Demnach ist der Betreiber von Anlagen zur Erzeugung von Strom mit einer Nennleistung von mehr als 0,7 MWh je Anlage ein Eigenerzeuger;
- d) gemäß § 7 StromStG der Strombezug des Letztverbrauchers aus dem Ausland. Steuerschuldner ist in diesem Fall der Letztverbraucher (§ 7 S. 2 StromStG).

Gemäß § 8 Abs. 1 StromStG hat der Steuerschuldner eine Steuererklärung abzugeben und darin die Steuer selbst zu berechnen. Der Steuerschuldner kann zwischen monatlicher und jährlicher Steueranmeldung wählen (§ 8 Abs. 2 StromStG). Gemäß § 8 Abs. 8 StromStG ist die Steuer sofort anzumelden und zu entrichten, wenn Strom nach Maßgaben des Gesetzes rechtswidrig verbraucht wird.

Seit dem 1. Januar 2003 ergeben sich nunmehr folgende Stromsteuersätze:

- a) **20,50 EUR** je MWh als **Regelsteuersatz** (§ 3 StromStG);
- b) **12,30 EUR** je MWh für vor dem 1. Januar 1999 installierte Nacht-speicherheizungen (§ 9 Abs. 2a StromStG);
- c) **10,20 EUR** je MWh für den Verkehr mit Oberleitungsomnibussen oder den Fahrbetrieb im Schienenbahnverkehr mit Ausnahme der betriebsinternen Werkverkehre und Bergbahnen (§ 9 Abs. 2 StromStG);
- d) **12,30 EUR** je MWh für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft (§ 9 Abs. 3 StromStG).

Des Weiteren sind in § 9 Abs. 1 StromStG drei Fälle der Steuerbefreiung vorgesehen. Danach ist Strom von der Steuer befreit:

- a) wenn er aus erneuerbaren Energieträgern erzeugt und aus einem ausschließlich aus solchen Energieträgern gespeisten Netz oder einer entsprechenden Leitung entnommen wird (Nr. 1);
- b) wenn er zur Stromerzeugung entnommen wird (Nr. 2);
- c) wenn er in Anlagen mit einer Nennleistung bis zu zwei Megawatt erzeugt und im räumlichen Zusammenhang zu dieser Anlage entnommen und von demjenigen, der die Anlage betreibt oder betreiben lässt, geleistet wird (Nr. 3).

### **5.3.3 Bewertung der Stromsteuer als Umweltsteuer**

Die Stromsteuer als Umweltabgabe wird aus mehreren Gründen kontrovers diskutiert. Einer der Ansatzpunkte ist die Frage der Vereinbarkeit der Stromsteuer mit dem Europarecht, da sie im nationalen Alleingang eingeführt wurde und es sich daher um eine nichtharmonisierte Steuer handelt. Ein Verstoß kommt insoweit gegen folgende Regelungen in Betracht:

#### **a) Art. 3 Abs. 3 der Systemrichtlinie 92/12/EWG<sup>478</sup>**

Hiernach können auf andere Waren indirekte Steuern erhoben werden, wenn diese im Handelsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten keine mit dem Grenzübertritt verbundenen Formalitäten nach sich ziehen. An einen Verstoß wäre insoweit zu denken, als dass das StromStG inländische Abnehmer beim Bezug von Strom aus anderen Mitgliedsländern mit der persönlichen Erlaubnispflicht belastet (§ 4 Abs. 1 StromStG) und zudem dieser Letztverbraucher in seiner Person den Steuertatbestand erfüllt und Steuerschuldner wird (§ 5 Abs. 2 und § 7 S. 2 StromStG). Jedoch erfolgt die Anknüpfung von Formalitäten an den Grenzübertritt hier lediglich mittelbar und löst keine besondere Pflicht aus, die nicht auch für inländi-

---

<sup>478</sup> Vom 23. 3. 1992, ABIEG 1992, Nr. L 76, S. 1.

sche Stromlieferungen gelten würden. Ihrem Sinn nach kann dieser Richtlinienregelung nur das Verbot einer routinemäßigen Grenzkontrolle entnommen werden und nicht die Missbilligung des Anknüpfens einer anderen gesetzlichen Regelung an den Grenzübertritt<sup>479</sup>.

#### **b) Art. 25 EGV**

Ferner könnten die Regelungen der § 5 Abs. 2 und § 7 S. 2 StromStG gegen das Verbot von Abgaben mit zollgleicher Wirkung verstoßen (Art. 25 EGV). Ein solcher Verstoß liegt vor, wenn das Merkmal des Grenzübertritts als Steuertatbestandsmerkmal ausgestaltet wird. Entscheidend ist hierbei die materielle Auswirkung und die damit einhergehende Ungleichbehandlung gegenüber einheimischen Waren<sup>480</sup>. Im Ergebnis ist ein solcher Verstoß jedoch zu verneinen, da keine europarechtswidrige Benachteiligung ersichtlich ist. Zum einen entsteht die Steuer hier nicht im Zeitpunkt des Grenzübertritts, sondern erst durch die tatsächliche Entnahme aus dem Stromnetz (§ 5 Abs. 1 S. 2 StromStG); zum anderen liegt auch die abstrakte Gefährdung des freien Warenverkehrs nicht vor, da auch der inländische Strom erfasst wird und in gleicher Höhe der Besteuerung unterliegt<sup>481</sup>.

#### **c) Art. 90 EGV**

Art. 90 EGV (Art. 95 EGV) soll eine Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs durch nationale Abgaben verhindern<sup>482</sup>. Als abgabenspezifisches Diskriminierungsverbot verbietet Art. 90 EGV (Art. 95 EGV) den Mitgliedstaaten „auf Waren aus anderen Mitgliedstaaten weder unmittelbar noch mittelbar höhere inländische Abgaben, gleich welcher Art, als gleichartige inländische Waren unmittelbar oder mittelbar zu tragen haben“ zu erheben. Art. 90 EGV (Art. 95 EGV) ist dem-

---

<sup>479</sup> Bongartz/Schröer-Schallenberg, „Die Stromsteuer - Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht und nationales Verfassungsrecht?“, DStR 1999, S. 962 (965); BT-Drucks. 14/40, S. 10.

<sup>480</sup> Bongartz/Schröer-Schallenberg, a.a.O., DStR 1999, S. 962 (965).

<sup>481</sup> Näher dazu Kaeser/Weinsheimer, „Europarechtswidrige Benachteiligung ausländischer Stromanbieter durch das Stromsteuergesetz“, DB 1999, S. 2383 f.

<sup>482</sup> Kaeser/Weinsheimer, a.a.O., DB 1999, S. 2383 f.

nach auf unterschiedliche Steuersätze, bestimmte Steuerbefreiungen und auf alle sonstigen gesetzlichen Bestimmungen anwendbar, die zu einer höheren Steuerlast im Sinne höherer finanzieller Belastung ausländischer Waren führen<sup>483</sup>. Vorliegend wird ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot aufgrund der Steuerbefreiung nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 StromStG diskutiert<sup>484</sup>. Danach ist Strom von der Steuer befreit, wenn er aus erneuerbaren Energieträgern im Sinne des § 2 Nr. 7 StromStG erzeugt wird und von Letztverbrauchern aus einem ausschließlich aus solchen Energieträgern gespeisten Netz oder einer entsprechenden Leitung entnommen wird. Zwar wird hinsichtlich der Befreiung nicht nach der Herkunft des Stroms differenziert, jedoch wird Strom aus erneuerbaren Energieträgern, der in ein allgemeines Versorgungsnetz eingespeist wird, von der Steuerbefreiung ausgeschlossen. Fraglich ist daher, ob dieses Differenzierungskriterium mit den Zielen der Gemeinschaft in Einklang steht. Aus ökologischer Sicht wäre es grundsätzlich sinnvoller, die Differenzierung nach Versorgungsnetzen nicht vorzunehmen, jedoch haben generelle Nachweisschwierigkeiten und mangelnde Überprüfbarkeit der Ursprungsangaben der Stromlieferungen aus anderen Mitgliedstaaten zu der restriktiven und an sich unerwünschten Regelung geführt<sup>485</sup>. Im Ergebnis ist die Steuerbefreiung in der vorliegenden Form lediglich auf praktische Schwierigkeiten zurückzuführen und benachteiligt damit den Importstrom. Eine Verletzung des Diskriminierungsverbots durch die Steuerbefreiung nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 StromStG ist daher zu bejahen.

Daneben stellt sich auch die Frage der Vereinbarkeit der Stromsteuer mit dem GG. Im Rahmen dessen wird insbesondere diskutiert, ob die Stromsteuer die Voraussetzungen einer Verbrauchsteuer erfüllt<sup>486</sup>. Diese Frage stellt sich deswegen, weil die Stromsteuer in den gesetzlichen Bestimmungen als Verbrauchsteuer im Sinne der AO definiert wird (§ 1 Abs. 1 S. 2 StromStG). Das BVerfG definiert die Verbrauchsteuern als

---

<sup>483</sup> Tipke/Lang, „Steuerrecht“, Köln 2002, § 8 Rn. 20.

<sup>484</sup> Bongartz/Schröer-Schallenberg, a.a.O., DStR 1999, S. 962 (964).

<sup>485</sup> Vgl. BT-Drucks., 14/40, S. 20.

<sup>486</sup> Dazu u.a. Bongartz/Schröer-Schallenberg, a.a.O., DStR 1999, S. 962 (967); Hidien, „Neue Steuern braucht das Land?“, BB 1999, S. 341 f.

„Warensteuern, die den Verbrauch vertretbarer, regelmäßig zum baldigen Verzehr oder Verbrauch bestimmter Güter des ständigen Bedarfs belasten“<sup>487</sup>. Demnach ist das Besteuerungsziel auf den Verbrauch von Gütern gerichtet. Nach § 1 Abs. 1 StromStG ist der elektrische Strom der Position 2716 der KN Steuergegenstand. Trotz der besonderen physikalischen Gegebenheiten der Elektrizität wird der Strom im Rechtsverkehr allgemein als Ware behandelt<sup>488</sup>. Energie und damit auch Strom sind geldwerte Wirtschaftsgüter, die Gegenstand von Handelsgeschäften sein können. Auch der umweltschädliche Verbrauch von Energieerzeugnissen, wie Strom, stellt eine Unterform des Warenverbrauchs dar. Der Verbrauch der Energie ist ein wirtschaftlicher Vorgang, in dem Leistungsfähigkeit vermutet werden kann. Der Strom kann als Energieträger auch zum Gegenstand einer Verbrauchsbesteuerung werden<sup>489</sup>. In Abgrenzung zur Umsatzsteuer entsteht die Verbrauchsteuer nicht aufgrund eines Aktes des Rechtsverkehrs, sondern aufgrund eines tatsächlichen Vorgangs. Verbrauchsteuern knüpfen von ihrer Erhebungstechnik an das Verbringen des Verbrauchsgutes in den allgemeinen Wirtschaftsverkehr an, ohne aber im Tatbestand beide Seiten, insbesondere beide Vertragspartner zu erfassen<sup>490</sup>. Auch die Stromsteuer knüpft insoweit an tatsächliche Vorgänge an<sup>491</sup>, sodass sie von ihrer Ausgestaltung der Kategorie der besonderen Verbrauchsteuern zuzuordnen ist<sup>492</sup>. Im Anschluss daran stellt sich jedoch die Frage, inwieweit die besondere Verbrauchsteuer neben der Umsatzsteuer noch verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist<sup>493</sup>. Die Umsatzsteuer, die als indirekte Steuer als Steuer auf die Einkommensverwendung einzustufen ist, gilt aus dieser Sichtweise als allgemeine Verbrauchsteuer. Sie belastet bereits alle Vorgänge, die auch die be-

---

<sup>487</sup> BVerfGE, NJW 1998, S. 2341 (2343).

<sup>488</sup> Jobs, „Zur Gesetzgebungskompetenz von Umweltsteuern“, DÖV 1998, S. 1039 (1042).

<sup>489</sup> Näher dazu Jobs, a.a.O., DÖV 1998, S. 1039 (1042).

<sup>490</sup> EUGH vom 27. 04. 1994, DVBl. 1994, S. 353.

<sup>491</sup> Gemäß § 5 Abs. 1 StromStG entsteht die Steuer mit der Entnahme aus dem Versorgungsnetz bzw. mit der Entnahme zum Selbstverbrauch. Ferner entsteht die Steuer bei widerrechtlicher Entnahme aus dem Versorgungsnetz (§ 6 StromStG) und bei Leistungen von Strom in das Steuergebiet (§ 7 StromStG).

<sup>492</sup> So im Ergebnis auch Jobs, a.a.O., DÖV 1998, S. 1039 (1042).

<sup>493</sup> Hidién, a.a.O., BB 1999, S. 341 f.; Bongartz/Schröer-Schallenberg, a.a.O., DStR 1999, S. 962 (968).

sonderen Verbrauchsteuern belasten. Daher wird eine Legitimation der Verbrauchsteuer gefordert, die über den reinen Fiskalzweck hinausgehen muss<sup>494</sup>. Vorliegend könnte die zusätzliche Besteuerung des elektrischen Stroms durch den ökologischen Lenkungszweck besonders gerechtfertigt sein, wobei es allerdings zweifelhaft ist, ob die Stromsteuer ihr Lenkungsziel der Stromersparnis objektiv erreichen kann. Die Zweifel gründen sich zum einen auf der Tatsache, dass der Großteil der Endverbraucher keine Alternativen zum elektrischen Strom hat und zum anderen, dass die relativ bescheidenen Preiserhöhungen nicht ausreichen, um eine Verhaltenslenkung herbeizuführen<sup>495</sup>. So hat die Bundesregierung bisher auch nicht auf konkrete Auswirkungen aufgrund der Stromsteuer verweisen können<sup>496</sup>. Ferner bestehen Zweifel hinsichtlich der gewünschten Lenkungswirkung, weil es im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen zu umweltpolitisch widersprüchlichen Begünstigungen kommt (vgl. § 9 Abs. 2, Abs. 2a und Abs. 3 StromStG). Generell wird zwischen aptiven und subventiven Steuerbegünstigungen unterschieden<sup>497</sup>. Während die subventiven Steuerbegünstigungen nicht von den Grundwerten der Besteuerung abgeleitet werden, sondern in einer Einzelbewertung begründet sind, stehen die aptiven Begünstigungen in engem Zusammenhang mit der Zielsetzung der Bestimmungen. Die Begünstigungen in Form der Subventionen sind die Ausnahme, da diese außerhalb der ursprünglichen Steuerbelastungsentscheidung des Gesetzgebers liegen<sup>498</sup>. So besteuert das MinÖlStG die Verwendung von Mineralöl als Kraft- und Heizstoff und stellt die andere gewerbliche Nutzung steuerfrei (§ 4 Abs. 1 Nr. 2 MinÖlStG). Das StromStG hingegen besteuert den Verbrauch von elektrischem Strom, ohne nach weiteren Verwendungszwecken zu differenzieren. Die Steuerbegünstigungen nach dem StromStG beruhen grund-

---

<sup>494</sup> Hidien, a.a.O., BB 1999, S. 341 f.

<sup>495</sup> Dazu Hidien, a.a.O., BB 1999, S. 341 f.

<sup>496</sup> Vgl. „Die Ökologische Steuerreform ist effektiver Umweltschutz“, Bundesministerium der Finanzen, Berlin, März 2003, Referat IV A1; „Die Ökologische Steuerreform: Einstieg, Fortführung und Fortentwicklung zur Ökologischen Finanzreform“, Gutachten des Bundesministeriums für Umwelt (Art.-Nr.: 2201), Stand: Mai 2003, abzurufen im Internet unter <http://www.bmu.de>.

<sup>497</sup> Näher dazu Jatzke, „Das System des deutschen Verbrauchsteuerrechts, 1997, S. 106 ff.

<sup>498</sup> Bongartz/Schröer-Schallenberg, a.a.O., DStR 1999, S. 962 (969).

sätzlich auf einer Subventionierung bestimmter Adressatenkreise (§ 9 Abs. 2, Abs. 2a und Abs. 3 StromStG). Eine solche Durchbrechung des Gleichheitsprinzips ist jedoch nur verfassungsrechtlich gedeckt, wenn eine entsprechende Rechtfertigung ersichtlich ist. So lassen sich hinsichtlich der Steuerbegünstigung für den Betrieb von Nachtspeicherheizungen soziale Aspekte erkennen (§ 9 Abs. 2a StromStG). Nicht ersichtlich ist hingegen, warum dieser soziale Rechtfertigungsgrund für Anlagen, die nach dem 1. Januar 1999 installiert wurden, nicht gelten soll.

Die Steuerbegünstigung für den Fahrbetrieb im Schienenbahnverkehr oder im Verkehr mit Oberleitungsbussen ist dagegen zweifellos mit umweltpolitischen Aspekten zu rechtfertigen, da es sich hier um die Förderung umweltschonender Beförderungsmittel handelt (§ 9 Abs. 2 StromStG).

Problematisch ist hingegen die Rechtfertigung der Steuerbegünstigung für das Produzierende Gewerbe sowie die Land- und Forstwirtschaft (§ 9 Abs. 3 StromStG). Von einer Differenzierung hinsichtlich der Steuerbelastung zwischen energieintensiven und anderen Unternehmen wurde Abstand genommen<sup>499</sup>. Darüber hinaus steht den Unternehmen des Produzierenden Gewerbes ein zusätzlicher Vergütungsanspruch zu, dessen Höhe sich an der Belastung durch die Ökosteuer einerseits und der Entlastung durch die Senkung des Arbeitgeberanteils an den Rentenversicherungsbeiträgen andererseits orientiert (sog. Spitzenausgleich - § 10 StromStG). Begründet werden diese Begünstigungen damit, dass die Energiebesteuerung in der Europäischen Union noch nicht harmonisiert sei und eine Besteuerung mit dem Regelsteuersatz energieintensive und im internationalen Wettbewerb stehende Unternehmen zu sehr belasten würde<sup>500</sup>. Aus ökologischer Sicht laufen diese Begünstigungen dem Gesetzesziel zuwider, da gerade Unternehmen, die einen großen Stromverbrauch haben, begünstigt werden. Mögen diese Begünstigungen aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten verständlich sein, so ist es aus ökologi-

---

<sup>499</sup> So noch im Gesetzesentwurf BT-Drucks. 14/40, S. 3.

<sup>500</sup> Vgl. „Die Ökologische Steuerreform ist effektiver Umweltschutz“, S. 5, Bundesministerium der Finanzen, März 2003, Referat IV A1.

scher Sicht nicht erklärlich, dass bei einer „Umweltsteuer“ die größten Verbraucher bzw. Schädiger begünstigt werden<sup>501</sup>.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Stromsteuer aufgrund der Steuerbefreiung nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 StromStG ein diskriminierendes Merkmal enthält, das gegen das Gebot des Art. 90 EGV (Art. 95 EGV) verstößt.

Des Weiteren wurde festgestellt, dass die Stromsteuer zwar grundsätzlich die Voraussetzungen einer besonderen Verbrauchsteuer erfüllt, es jedoch bereits zweifelhaft ist, ob sie objektiv eine ökologische Lenkungswirkung entfaltet. Gegen eine solche sprechen insbesondere die moderaten Preiserhöhungen und die ökologisch widersprüchlichen Steuerbegünstigungen für die Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und die Land- und Forstwirtschaft. Bestätigt werden diese Annahmen dadurch, dass die Bundesregierung, anders als bei der Mineralölsteuer, bisher auf keine Lenkungserfolge verwiesen hat<sup>502</sup>. Ferner spricht gegen die Geeignetheit der Stromsteuer als Umweltsteuer, dass die Verwendung des Aufkommens keinen Bezug zum Umweltschutz herstellt. Vielmehr wird auch das Aufkommen aus der Stromsteuer hauptsächlich zur Entlastung der Rentenversicherungsbeiträge eingesetzt.

Daher muss man zum Ergebnis kommen, dass auch bei der Einführung der Stromsteuer, im Einklang mit der Mineralölsteuer, das umweltrechtliche Instrumentarium in erster Linie als Vorwand missbraucht wurde, um parteipolitische Interessen durchzusetzen und die Rentenkassen zu entlasten.

---

<sup>501</sup> Vgl. auch Bongartz/Schröer-Schallenberg, a.a.O., DStR 1999, S. 962 (970).

<sup>502</sup> Vgl. „Die Ökologische Steuerreform ist effektiver Umweltschutz“, S. 10, Bundesministerium der Finanzen, Berlin, März 2003, Referat IV A1.

## **6. Kraftfahrzeugsteuer**

### **6.1 Einführung**

Aktuell ist das Kraftfahrzeugsteuergesetz (KraftStG 2002) in der Fassung vom 26. September 2002 in Kraft<sup>503</sup> und dient der Umsetzung folgender Richtlinien:

- a) Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge<sup>504</sup>;
- b) Richtlinie 98/69/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 1998 über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Emissionen von Kraftfahrzeugen und zur Änderung der Richtlinie 70/220/EWG des Rates<sup>505</sup>.

### **6.2 Struktur der Steuer**

Gemäß § 1 KraftStG unterliegt der Kraftfahrzeugsteuer das Halten von inländischen und ausländischen Fahrzeugen zum Verkehr auf öffentlichen Straßen (Abs. 1 Nr. 1 und 2) und die widerrechtliche Benutzung von Fahrzeugen (Abs. 1 Nr. 3). Ferner wird die Steuer für die Zuteilung von Oldtimer-Kennzeichen erhoben (Abs. 1 Nr. 4). Die Begriffsbestimmungen zu den benannten Steuergegenständen sind in § 2 KraftStG geregelt.

Steuerschuldner ist gemäß § 7 KraftStG, angelehnt an die Steuergegenstände des § 1 KraftStG, bei inländischen Fahrzeugen die Person, für die das Fahrzeug zum Verkehr zugelassen ist, bei einem ausländischen Fahrzeug die Person, die das Fahrzeug im Geltungsbereich des KraftStG benutzt, bei einem widerrechtlich benutzten Fahrzeug die Person, die das

---

<sup>503</sup> BGBl. I, S. 3818.

<sup>504</sup> ABl. EG Nr. L 187, S. 42.

<sup>505</sup> ABl. EG Nr. L 350, S. 1.

Fahrzeug widerrechtlich benutzt sowie bei einem Kennzeichen im Sinne des § 1 Nr. 4 die Person, der das Kennzeichen zugeteilt ist.

Die Steuer entsteht mit Beginn der Steuerpflicht, bei fortlaufenden Entrichtungszeiträumen mit Beginn des jeweiligen Entrichtungszeitraums (§ 6 KraftStG). Gemäß § 11 Abs. 1 KraftStG ist die Steuer grundsätzlich für die Dauer eines Jahres im Voraus zu entrichten. Die Steuerfestsetzung ist in § 12 KraftStG geregelt.

Gemäß § 8 KraftStG ist die Bemessungsgrundlage bei Krafträdern und Personenkraftwagen, soweit durch Hubkolbenmotoren angetrieben, der Hubraum und zusätzlich die Schadstoffemissionen und die Kohlendioxidemissionen (Nr. 1). Die Bemessung der Steuer nach den benannten Emissionen wurde als weitere Komponente der Bemessungsgrundlage mit dem KraftStÄndG 1997 hinzugefügt. In Kraft getreten ist dieser Zusatz am 25. April 1997<sup>506</sup>. Für andere Fahrzeuge bemisst sich die Steuer nach dem zulässigen Gesamtgewicht, bei Kraftfahrzeugen mit einem verkehrsrechtlich zulässigen Gesamtgewicht von über 3500 kg zusätzlich nach Schadstoff- und Geräuschemissionen (Nr. 2).

Die Steuersätze sind in § 9 KraftStG geregelt. Die ursprüngliche Fassung des KraftStG von 1994 sah acht verschiedene Steuersätze vor. Nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 KraftStG waren die Steuersätze für PKW mit Hubkolbenmotoren als DM-Beträge für je 100 cm<sup>3</sup> Hubraum oder einen Teil davon festgelegt<sup>507</sup>. Aufgrund der Änderung des § 9 Abs. 1 Nr. 2 KraftStG durch das KraftStÄndG 1997 ist die Anzahl der Steuersätze auf 30 erweitert worden. Neben sechs verschiedenen Schadstoffklassen, jeweils für Fremd- und Selbstzünder wurden drei verschiedene Anwendungszeiträume geschaffen<sup>508</sup>. Im Einzelnen gliedern sich die Steuersätze wie folgt:

#### **a) Pkw-Emissionsgruppen Euro-3, Euro-4 und die 3-Liter Autos**

(§ 9 Abs. 1 Nr. 2a) KraftStG):

---

<sup>506</sup> Siehe Art. 5 Abs. 1 KraftStÄndG.

<sup>507</sup> Hierzu auch Zens, „Gesetz zur stärkeren Berücksichtigung der Schadstoffemissionen bei der Besteuerung von Personenkraftwagen“, DStZ 1997, S. 710.

<sup>508</sup> Vgl. Zens, a.a.O., DStZ 1997, S. 710.

**6,75 EUR** für Otto-Pkw und **15,44 EUR** für Diesel-Pkw je angefangene 100 cm<sup>3</sup> Hubraum.

**b) Pkw-Emissionsgruppe Euro-2** (§ 9 Abs. 1 Nr. 2b) KraftStG):

**7,36 EUR** für Otto-Pkw und **16,05 EUR** für Diesel-Pkw je angefangene 100 cm<sup>3</sup> Hubraum.

**c) Pkw-Emissionsgruppe Euro-1 und gleichwertige**

(§ 9 Abs. 1 Nr. 2c) KraftStG):

**aa) bis zum 31. 12. 2004: 10,84 EUR** für Otto-Pkw und **23,06 EUR** für Diesel-Pkw je angefangene 100 cm<sup>3</sup> Hubraum;

**bb) ab dem 01. 01. 2005: 15,13 EUR** für Otto-Pkw und **27,35 EUR** für Diesel-Pkw je angefangene 100 cm<sup>3</sup> Hubraum.

**d) andere Pkw, die bei Ozonalarm fahren dürfen**

(§ 9 Abs. 1 Nr. 2d) KraftStG):

**aa) bis zum 31. 12. 2004: 15,13 EUR** für Otto-Pkw und **27,35 EUR** für Diesel-Pkw je angefangene 100 cm<sup>3</sup> Hubraum;

**bb) ab dem 01. 01. 2005: 21,07 EUR** für Otto-Pkw und **33,29 EUR** für Diesel-Pkw je angefangene 100 cm<sup>3</sup> Hubraum.

**e) (bedingt) schadstoffarme, die bei Ozonalarm nicht fahren dürfen**

(§ 9 Abs. 1 Nr. 2e) KraftStG):

**aa) bis zum 31. 12. 2004: 21,07 EUR** für Otto-Pkw und **33,29 EUR** für Diesel-Pkw je angefangene 100 cm<sup>3</sup> Hubraum;

**bb) ab dem 01. 01. 2005: 25,36 EUR** für Otto-Pkw und **37,58 EUR** für Diesel-Pkw je angefangene 100 cm<sup>3</sup> Hubraum.

**f) Pkw, die nicht unter a) - e) fallen** (§ 9 Abs. 1 Nr. 2f) KraftStG):

**25,36 EUR** für Otto-Pkw und **37,58 EUR** für Diesel-Pkw je angefangene 100 cm<sup>3</sup> Hubraum.

Steuerbefreiungen und Vergünstigungen sind gemäß § 3 bis § 3d KraftStG vorgesehen. Steuerbefreiungen, die das Ziel einer ökologisch motivierten Lenkungswirkung haben, sind in § 3b KraftStG („Steuerbefreiung für besonders schadstoffreduzierte Personenkraftwagen“) geregelt.

Der aktuelle § 3b KraftStG wurde mit dem KraftStÄndG 1997 eingeführt, wobei der Absatz 1 zum einen durch das ZerlKraftStÄndG<sup>509</sup> sowie durch das StBereinG 1999<sup>510</sup> geändert wurde. Nunmehr wird das Halten von Pkw mit einer zulässigen Gesamtmasse von nicht mehr als 2500 kg bis längstens zum 31. Dezember 2005 von der Steuer befreit<sup>511</sup>, wenn diese ab Erstzulassung die verbindlichen Grenzwerte der Richtlinie 70/220/EWG in der Fassung der Richtlinie 98/69/EG<sup>512</sup> einhalten (§ 3b Abs. 1 S. 1 KraftStG). Die Schadstoff- und Kohlendioxidgrenzwerte sind mit der am 29. Dezember 1998 in Kraft getretenen Richtlinie 98/69/EG festgelegt worden. § 3b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 KraftStG nimmt auf die Stufe 1 der Richtlinie und Nr. 2 auf die Stufe 2 der Richtlinie Bezug. Bei diesen Stufen handelt es sich um die Grenzwerte Euro-3 (Stufe 1) und Euro-4 (Stufe 2). Die Grenzwerte nach der Richtlinie 98/69/EG sind in Fremdzündungsmotoren und Selbstzündungsmotoren unterteilt und gestalten sich wie folgt:

### 1) Euro-3:

Kohlenstoffmonoxidmasse:	2,3 g/km	bzw. 0,64 g/km;
Kohlenwasserstoffmasse:	0,2 g/km;	
Stickoxidmasse:	0,15 g/km	bzw. 0,50 g/km;
Summe der Massen der Kohlenwasserstoffe und Stickoxide:		0,56 g/km;
Partikelmasse:		0,05 g/km.

### 2) Euro-4:

Kohlenstoffmonoxidmasse:	1,03 g/km	bzw. 0,50 g/km;
Kohlenwasserstoffmasse:	0,10 g/km;	
Stickoxidmasse:	0,08 g/km	bzw. 0,25 g/km;

<sup>509</sup> Hierzu Zens, „Gesetz zur Neuordnung des Zerlegungsrechts und zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuerrechts“, DStZ 1999, S. 93 (95).

<sup>510</sup> BGBl. I 2000, S. 13; Vgl. hierzu Zens, „Gesetz zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes und des Tabaksteuergesetzes“, DStZ 2000, S. 410 ff.

<sup>511</sup> Die Steuerpflicht tritt unter Umständen bereits vor 2005 ein (§ 3b Abs. 1 KraftStG).

<sup>512</sup> Amtsblatt EG Nr. L 350, S. 1.

Summe der Massen der Kohlenwasserstoffe und Stickoxide:	0,30 g/km;
Partikelmasse:	0,025 g/km.

Ergänzend zur Steuerbefreiung für besonders schadstoffreduzierte PKW werden durch § 3 b Abs. 2 KraftStG auch besonders verbrauchsarme PKW, sog. 3-Liter bzw. 5-Liter-Autos von der Steuer befreit. Voraussetzung für diese Steuerbefreiung ist eine Kohlendioxidemission, ermittelt nach der Richtlinie 93/116/EG zur Anpassung der Richtlinie 80/1268/EWG<sup>513</sup>, die nach Feststellung der Zulassungsbehörde

- a) unabhängig vom Tag der erstmaligen Zulassung 90 g/km,
- b) bei erstmaliger Zulassung zum Verkehr vor dem 1. Januar 2000 120 g/km nicht übersteigen darf.

Die Steuerbefreiung gemäß Absatz 2 beginnt mit der Erstzulassung und endet spätestens am 31. Dezember 2005.

### **6.3 Bewertung der Steuer als Umweltsteuer**

Mit der Kraftfahrzeugsteuer hat es der Gesetzgeber geschafft, eine Steuer ökologisch umzuwidmen und gleichzeitig die ökologischen Lenkungszwecke mit dem Fiskalzweck in Einklang zu bringen. In ihren Belastungswirkungen als zusätzliche Verbrauchsteuer neben der Umsatzsteuer, wird die ursprüngliche Rechtfertigung der Kraftfahrzeugsteuer als Luxusaufwandsteuer und später nach dem Äquivalenzprinzip als Ausgleich für die Benutzung öffentlicher Straßen zunehmend durch den Umweltschutzgedanken abgelöst<sup>514</sup>. Durch die ökologische Umwidmung erlangt die Kraftfahrzeugsteuer darüber hinaus die oft bestrittene Legitimation im Nebeneinander mit der Mineralölsteuer. Ist die Kraftfahrzeugsteuer

<sup>513</sup> Amtsblatt EG Nr. L 329, S. 39.

<sup>514</sup> Vgl. Zens, a.a.O., DStZ 2000, S. 410.

ein Lenkungsinstrument, das auf die Senkung des Schadstoffausstoßes pro gefahrenen Kilometer Einfluss nimmt, so zielt die Mineralölsteuer auf die Senkung der absoluten Fahrleistung pro Kraftfahrzeug ab<sup>515</sup>.

Die Erfolge der ökologischen Umwidmung der Kraftfahrzeugsteuer zeigten sich bereits mit der steuerlichen Begünstigung der Katalysatorteknik, zunächst durch das „Gesetz über steuerliche Maßnahmen zur Förderung des schadstoffarmen Personenkraftwagens“<sup>516</sup> und später durch das „Gesetz zur Verbesserung der steuerlichen Förderung schadstoffarmer Personenkraftwagen“<sup>517</sup>. Im Zusammenspiel mit der höheren Mineralölsteuer für verbleites Benzin wurde die schnelle Verbreitung der Katalysatorteknik so nachhaltig begünstigt, dass die Mineralölkonzerne sich mangels Nachfrage dazu entschlossen, die Zapfsäulen für verbleites Benzin zu entfernen<sup>518</sup>. Mit dem „Gesetz zur stärkeren Berücksichtigung von Schadstoffemissionen bei der Besteuerung von Personenkraftwagen“<sup>519</sup> wurde die ökologische Umwidmung der Kraftfahrzeugsteuer fortgesetzt und dem technischen Fortschritt angepasst. Ausgangspunkt ist § 8 Nr. 1 KraftStG, wonach die Bemessungsgrundlage für Personenkraftwagen mit Hubkolbenmotor sich jetzt ausdrücklich, zusätzlich zu der Motorengröße, auf „Schadstoffemissionen und Kohlendioxidemissionen“ bezieht. Die Steuersätze in § 9 KraftStG haben nunmehr eine noch stärker emissionsorientierte Ausgestaltung erfahren. In § 9 Abs. 1 Nr. 2 KraftStG wurden für schadstoffarme oder bedingt schadstoffarme Personenkraftwagen mit Hubkolbenmotor in Abhängigkeit von Hubraum und Emissionsverhalten fünf verschiedene Steuerklassen geschaffen, in die auch die bisher befreiten Pkw aufgenommen wurden. Bereits mit dem Kraftfahrzeugänderungsgesetz 1997 wurde festgelegt, dass zum 1. Januar 2001 die Kraftfahrzeugsteuer für bestimmte Gruppen von Pkw (Euro-1 und schlechter) um 4,09 EUR je 100 cm<sup>3</sup> Hubraum und zum 1. Januar 2005 nochmals um 4,29 bzw. 5,95 EUR je 100 cm<sup>3</sup> Hubraum erhöht wird (§ 9 Abs. 1 Nr. 2c - e KraftStG). Dies stellt z.B. für die

---

<sup>515</sup> Hey, „Rechtliche Zulässigkeit von Umweltabgaben“, StuW 1998, S. 32 (46).

<sup>516</sup> Vom 22.5.1985, in: BGBl. I, S. 784.

<sup>517</sup> Vom 22.12.1989, in: BGBl. I, S. 2436.

<sup>518</sup> Näher dazu Hey, a.a.O., StuW 1998, S. 32 (46).

<sup>519</sup> Vom 18.4.1997, in: BGBl. I, S. 805.

Emissionsgruppe „Euro-1 und gleichwertige“ (§ 9 Abs. 1 Nr. 2c KraftStG) eine Erhöhung des Steuersatzes von ca. 125% dar. Im Gegensatz dazu bleiben die Emissionsgruppen „Euro-2 und besser“ zunächst von einer Erhöhung verschont. Erst zum 1. Januar 2004 kam es zu einer behutsamen Erhöhung der Steuersätze von 1,22 bzw. 1,64 EUR je 100 cm<sup>3</sup> Hubraum (§ 9 Abs. 1 Nr. 2a und b KraftStG). Die Tarifspreizung zwischen den Emissionsgruppen „Euro-2 und besser“ und „Euro-1 und schlechter“ wird somit bis 2005 nochmals ausgeweitet. Zusätzlich zu berücksichtigen ist ferner die Steuerbefreiung der Emissionsgruppe Euro-3/ Euro-4 (§ 3b Abs. 1 KraftStG), die den Lenkungsanreiz nochmals erhöht. Mit dieser Tarifgestaltung im Zusammenspiel mit der Steuerbefreiung hat der Gesetzgeber zweifellos einen finanziellen Anreiz geschaffen, sich bei dem Kauf eines neuen Pkw insbesondere für einen der Emissionsgruppe Euro-3/Euro-4 zu entscheiden. Auch könnte sich der Eigentümer eines älteren Pkw früher zum Kauf eines neuen, umweltschonenderen Pkw entscheiden. Auffällig ist der Anreiz, den der Gesetzgeber für diejenigen Pkw geschaffen hat, die die Vorgaben der EG-Richtlinien gänzlich verfehlen (§ 9 Abs. 1 Nr. 2f KraftStG). Danach fällt die Besteuerung bereits mit Inkrafttreten des KraftStG 1997 doppelt so hoch aus wie zuvor. Kritisch anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass diese drastische Erhöhung des Steuersatzes zwar einen Anreiz zur Nachrüstung oder Stilllegung für sog. „Altstinker“ ausübt, es jedoch hauptsächlich leistungsschwache Fahrzeughalter trifft, sodass eine Besteuerung des Existenzminimums nicht ausgeschlossen werden kann<sup>520</sup>.

Berücksichtigung findet nunmehr auch der Verbrauch. Nach § 3b Abs. 2 KraftStG genießen sog. Drei-Liter-Autos und Fünf-Liter-Autos bis zu einer Kappungsgrenze von 511,29 EUR bzw. 255,65 EUR eine befristete Steuerbefreiung. Erfüllt ein Kraftfahrzeug sowohl die Anforderungen an die Schadstoffarmut als auch die niedrigen Verbrauchswerte, so werden die Befreiungstatbestände kumuliert (§ 3b Abs. 3 KraftStG). Auf diese Weise wird der Kraftstoffverbrauch einer doppelten Lenkung unterworfen, zum einen durch die Kraftfahrzeugsteuer, zum anderen durch die

---

<sup>520</sup> Näher dazu Hey, a.a.O., StuW 1998, S. 32 (47).

Mineralölsteuer. Die doppelte Lenkung lässt sich insofern rechtfertigen, als sie an unterschiedlichen Punkten ansetzt. Die Regelung des § 3b Abs. 2 KraftStG zielt auf die Entwicklung effizienter Motorentechnik durch die Automobilbranche ab. Die Steuerbefreiungen des § 3b KraftStG sollen auch weiterhin eine Anschubwirkung entfalten, die bereits vorhandene Technik zu einer drastischen Reduktion des Kraftstoffverbrauchs schneller zur Serien- und Marktreife zu bringen. Hingegen spricht die Höhe der Mineralölsteuer unabhängig von der Entscheidung für ein besonders verbrauchsarmes Fahrzeug das konkrete Fahrverhalten des jeweiligen Pkw-Nutzers an und bezweckt damit eine Konsumdrosselung oder einen Konsumverzicht durch die Reduktion der gefahrenen Kilometer.

Abschließend lässt sich feststellen, dass die Besteuerung der Personenkraftwagen durch die schrittweise ökologische Umwidmung der Kraftfahrzeugsteuer eine immer stärkere Ausrichtung an Emissionswerten erfahren hat. Kritisch zu betrachten ist hingegen die Besteuerung der Nutzfahrzeuge. Der Gesetzgeber hat die mit dem Gesetz vom 21. Dezember 1993<sup>521</sup> eingeführte Emissionsorientierung der Besteuerung von Nutzfahrzeugen nach den Schadstoffklassen S 1 und S 2 und der Geräuschklasse G 1 nicht in die Neuregelung mit einbezogen. So bleibt es bei den Höchstgrenzen von 664,68 EUR für besonders schadstoffarme Fahrzeuge der Schadstoffklasse S 2 (§ 9 Abs. 1 Nr. 4a KraftStG) und 1789,52 EUR pro Jahr für Fahrzeuge mit veralteter Abgastechnik (§ 9 Abs. 1 Nr. 4d KraftStG). Eine ökologische Lenkungswirkung ist bei dieser moderaten Spreizung der Steuersätze angesichts der hohen Betriebskosten von Nutzfahrzeugen eher gering einzuschätzen<sup>522</sup>. In Anbetracht des stetig zunehmenden Gütertransportverkehrs scheint die nahezu ausschließliche Konzentration der steuerlichen Emissionslenkung auf den Personenkraftverkehr zumindest langfristig nicht als sachgerecht.

---

<sup>521</sup> BGBl. I, S. 2310.

<sup>522</sup> Vgl. dazu Balmes, „Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Systematisierung von Umweltsteuern“ Diss. 1997, Köln, S. 195 f.

## **7. Wasserentnahmeentgelt**

### **7.1 Einführung**

Vorreiter beim Wasserentnahmeentgelt war Baden-Württemberg. Dort wird der sog. Wasserpfennig seit dem 1. Januar 1988 erhoben<sup>523</sup>. Am 1. Juli 1992 trat sodann das Hessische Grundwasserabgabengesetz (HGruwAG)<sup>524</sup>, die sog. Grundwasserabgabe, in Kraft. Geändert wurde das HGruwAG mit dem Änderungsgesetz vom 16. Dezember 1996<sup>525</sup> sowie letztmalig mit dem Zweiten Änderungsgesetz vom 22. Dezember 2000<sup>526</sup>. Gemäß § 13 S. 2 HGruwAG tritt das Gesetz mit Ablauf des 31. Dezember 2004 außer Kraft.

### **7.2 Der „Wasserpfennig“- Beschluss des BVerfG**

#### **7.2.1 Einführung**

Anlass dieser Entscheidung war eine 1988 eingelegte Verfassungsbeschwerde gegen den baden-württembergischen „Wasserpfennig“. Sie richtete sich gegen die in § 17a Abs. 1 WG BaWü angeordnete Abgabepflicht sowohl für das „Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern“ als auch für das „Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser“. Das Verfahren wurde später mit dem Verfahren zur hessischen Grundwasserabgabe zur gemeinsamen Entscheidung verbunden<sup>527</sup>.

Der Streit um die Rechtsnatur und die Rechtfertigung des Wasserpfennigs sowie der Grundwasserabgabe ist durch den Beschluss des 2. Senats

---

<sup>523</sup> Gesetz zur Änderung des Wassergesetzes für Baden-Württemberg (Entgelt für Wasserentnahmen) vom 27. 7. 1987, GBl., S. 224 ff.

<sup>524</sup> Hessisches Gesetz über die Erhebung einer Abgabe für Grundwasserentnahmen vom 17. Juni 1992, GVBl. I, S. 209.

<sup>525</sup> GVBl. I, S. 534.

<sup>526</sup> GVBl. I, S. 623.

<sup>527</sup> Sanden, „Perspektiven der Umweltschutzabgaben nach der Wasserpfennig-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts“, UPR 1996, S. 181 f.

des BVerfG vom 7. 11. 1995<sup>528</sup> im Wesentlichen entschieden. Trotzdem soll im Folgenden der Ausgangspunkt für den sog. Wasserpfennig-Beschluss dargestellt werden, um die Auswirkungen dieses Beschlusses im Hinblick auf die Umweltabgaben beurteilen zu können.

### **7.2.2 Die rechtliche Problematik der Wasserentnahmeabgabe**

Streitpunkt im Rahmen der Wasserentnahmeabgabe war die Frage ihrer Verfassungsmäßigkeit. In diesem Zusammenhang war streitig, ob es sich bei der Abgabe um eine Steuer oder eine Gebühr handelt und was im Falle der Bejahung der einen oder anderen Möglichkeit die Konsequenzen seien<sup>529</sup>. Kernpunkt des Streits war die Frage, ob es im Rahmen der Wasserentnahmeabgabe zu einer staatlichen Gegenleistung kommt, was zur Bejahung einer Gebühr geführt hätte. Bei Verneinung einer Gegenleistung käme lediglich eine Steuer in Betracht.

Die bis zum BVerfG-Beschluss herrschende Literaturansicht verneinte das Vorliegen einer Gegenleistung und somit das Vorliegen einer Gebühr. Ein Teil dieser Literatur ging davon aus, dass eine staatliche Leistung nur dann gegeben sei, wenn sie mit Kosten verbunden sei bzw. wenn etwas aus dem staatlichen Vermögen geleistet werde<sup>530</sup>. Ein anderer Teil der Literatur ging von einem weiter gefassten Gegenleistungsbegriff aus, jedoch verlangte auch dieser, dass einer Gebühr ein staatlicher Kostenaufwand zugrunde läge<sup>531</sup>. Diese Voraussetzung sah diese Literaturmeinung bei der ausschließlichen Wasserentnahme nicht als gegeben an. Auch die staatlichen Aufwendungen für die Reinigung des Wassers wurden nicht als staatliche Gegenleistung der Abgabe gewertet.

---

<sup>528</sup> BVerfGE 93, S. 319 = NuR 1996, S. 240 ff.

<sup>529</sup> Vgl. hierzu z.B. Murswiek, „Ein Schritt in Richtung auf ein ökologisches Recht“, NVwZ 1996, S. 417 ff.

<sup>530</sup> Kirchhof, „Der Baden-Württembergische Wasserpfennig“, NVwZ 1987, S. 1031 (1034); Weyreuther, „Das Abgabenrecht als Mittel des Umweltschutzes“, UPR 1988, S. 161 (164); Köck, „Der Wasserpfennig und das Abgabenrecht“, UPR 1991, S. 7 (8).

<sup>531</sup> Sander, „Der Wasserpfennig - eine Abgabe mit oder ohne staatliche Gegenleistung“, DVBl 1990, S. 18 (19).

Hierbei werde nicht im besonderen Interesse des Abgabepflichtigen, sondern im Interesse der Allgemeinheit gehandelt<sup>532</sup>. Nach dieser Ansicht war die Wasserentnahmeabgabe als Steuer zu qualifizieren. Da jedoch der Bund für die Verbrauchsteuern die Ertragshoheit und die Gesetzgebungskompetenz hat (vgl. Art. 106 Abs. 1 Nr. 2, 105 Abs. 2 GG), wären die landesgesetzlichen Regelungen verfassungswidrig gewesen<sup>533</sup>. Der dargestellten Ansicht steht die Konzeption einer sog. Ressourcennutzungsgebühr gegenüber<sup>534</sup>. Danach bewirkt eine Abgabe auf einer Umweltressource, dass die Teilhabe der Allgemeinheit an dieser Ressource beschränkt wird. Dies geschieht mit dem Hintergrund der Knappheit des jeweiligen Umweltguts. Der Zahlung der Abgabe steht die staatliche Gegenleistung gegenüber, die im Falle der Ressourcennutzungsgebühr in der Duldung der Nutzung eines öffentlichen Umweltguts zu sehen ist. Hierbei wird nicht an die Erteilung der Erlaubnis zur Nutzung der Ressource als subjektives Recht angeknüpft, sondern an den wirtschaftlichen Vorteil, den der Abgabepflichtige aus der Nutzung bzw. dem Verbrauch des Umweltguts zieht. Ob diesem wirtschaftlichen Vorteil ein finanzieller staatlicher Aufwand zugrunde liege, sei verfassungsrechtlich unerheblich<sup>535</sup>. Danach wurde von dieser Ansicht das Vorliegen einer Gebühr bejaht. Die Gesetzgebungskompetenz für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben folgt aus den allgemeinen Sachzuständigkeiten der Art. 73 ff. GG<sup>536</sup>. Für die Wasserentnahmeabgabe ergibt sich die Kompetenz der Länder aus der Tatsache, dass der Bund seine Rahmenkompetenz für den Wasserhaushalt gemäß Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG insoweit nicht abschließend ausgeübt hat<sup>537</sup>. Im Ergebnis bejahte diese Auffassung die verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Wasserpfennigs sowie der Grundwasserabgabe.

---

<sup>532</sup> Sander, a.a.O., DVBl 1990, S. 18 (20 ff.).

<sup>533</sup> Murswiek, a.a.O., NVwZ 1996, S. 418.

<sup>534</sup> Hierzu Murswiek, „Die Ressourcennutzungsgebühr“, NuR 1994, S. 170 (173 f.).

<sup>535</sup> Murswiek, a.a.O., NuR 1994, S. 174 f.; Murswiek, a.a.O., NVwZ 1996, S. 419.

<sup>536</sup> Vgl. z.B. BVerfGE 8, S. 274 (317) = NJW 1959, S. 475; BVerfGE 29, S. 402 = NJW 1971, S. 319; BVerfGE 67, S. 256 (274) = NJW 1985, S. 37; BVerfGE 81, S. 156 (184 ff.) = NJW 1990, S. 1230; BVerfGE 82, S. 159 (182) = NJW 1991, S. 830.

<sup>537</sup> Murswiek, a.a.O., NVwZ 1996, S. 418.

### 7.2.3 Die Entscheidung des BVerfG

Das BVerfG hat in seiner Entscheidung vom 7. November 1995 festgestellt, dass der baden-württembergische „Wasserpfennig“ und die hessische Grundwasserabgabe verfassungsgemäß sind.

Zu deren Rechtfertigung hat das BVerfG hervorgehoben, dass die knappe natürliche Ressource Wasser ein Gut der Allgemeinheit sei. Werde Einzelnen die Nutzung einer solchen der Bewirtschaftung unterliegenden Ressource eröffnet, erhielten sie einen Sondervorteil gegenüber all denen, die dieses Gut nicht oder nicht in diesem Umfang nutzen. Es sei sachlich gerechtfertigt, diesen Vorteil ganz oder teilweise abzuschöpfen<sup>538</sup>. Dieser Rechtfertigungsansatz ist teils als Übernahme des Konzepts der Ressourcennutzungsgebühr gedeutet worden<sup>539</sup>, teils ist er wegen seiner fehlenden Abgrenzung zu anderen Abgaben, insbesondere zur sog. Verleihungsgebühr, kritisiert worden<sup>540</sup>.

Weiterhin umstritten ist in diesem Zusammenhang das Vorliegen einer staatlichen Gegenleistung. Wird diese zum einen in der faktischen Nutzung der Ressource, d.h. der Vorteilsabschöpfung dieser gesehen und somit bejaht<sup>541</sup>, wird sie teilweise in der Eröffnung der Nutzungsmöglichkeit der Ressource gesehen und damit verneint<sup>542</sup>. Nach dieser Ansicht liegt in der Eröffnung der Nutzungsmöglichkeit keine Gegenleistung im eigentlichen Sinne vor, da bei Annahme einer solchen der Leistungsbegriff so stark erweitert würde, dass eine Abgrenzung zur Steuer nicht mehr möglich sei<sup>543</sup>.

---

<sup>538</sup> BVerfGE 93, S. 319 (345 f.) = NuR 1996, S. 240 (243) = DÖV 1996, S. 415 (417 f.).

<sup>539</sup> Murswiek, a.a.O., NVwZ 1996, S. 417 ff.

<sup>540</sup> Sanden, „Perspektiven der Umweltnutzungsabgaben nach der Wasserpfennig-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts“, UPR 1996, S. 181 (182 f.); von Mutius/Lünenbürger, „Verfassungsrechtlicher Aspekt einer umfassenden ökologischen Ressourcenwirtschaft“, NVwZ 1996, S. 1061 (1062 ff.).

<sup>541</sup> Murswiek, a.a.O., NVwZ 1996, S. 420.

<sup>542</sup> Vgl. hierzu auch von Mutius/Lünenbürger, a.a.O., NVwZ 1996, S. 1061 (1062).

<sup>543</sup> So von Mutius/Lünenbürger, a.a.O., NVwZ 1996, S. 1061 (1063).

## 7.2.4 Stellungnahme hinsichtlich des Abgabentyps

### 7.2.4.1 Einführung

Der Beschluss des BVerfG hatte zwei wesentliche Konsequenzen. Zum einen wurde die Verfassungsmäßigkeit der Wasserentnahmeabgaben in Baden-Württemberg und Hessen bestätigt und zum anderen wurde den übrigen Ländern damit die Möglichkeit eröffnet entsprechende Abgaben hinsichtlich der Gewässernutzung einzuführen. Die finanzverfassungs- und abgabenrechtliche Qualifizierung hat das BVerfG allerdings nicht entschieden. Zuzugestehen ist, dass den insbesondere von der Rechtslehre entwickelten Bezeichnungen im weiteren Sinne kein verfassungsrechtlicher Rang zukommt<sup>544</sup>. Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist nicht die äußerliche Benennung, sondern der materielle Gehalt der jeweiligen Abgabe für ihre Qualifikation entscheidend<sup>545</sup>. Dennoch ist die Bezeichnung mit den üblichen Begriffen nötig, weil sich die unterschiedlichen Arten öffentlicher Abgaben in Inhalt und Zulässigkeitsvoraussetzungen erheblich voneinander unterscheiden. Ohne eine zutreffende Qualifikation kann die Frage, wer die Kompetenz zum Erlass der Abgabe hat und ob die Abgabe die sonstigen Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllt, nicht beantwortet werden<sup>546</sup>.

### 7.2.4.2 Steuer

Das BVerfG verwendet zur Abgrenzung der Wasserentnahmeentgelte von der Steuer ausschließlich gebührenrechtliche Argumentationsweisen. Es bejaht eine hinreichende Unterscheidbarkeit gegenüber der Steuererhebung mit dem Hinweis, dass Steuern voraussetzungslos, die Wasser-

---

<sup>544</sup> So u.a. Raber, „Wassernutzungsentgelte und das Grundgesetz“, NVwZ 1997, S. 219 (220).

<sup>545</sup> Ständige Rspr. seit BVerfGE 55, S. 274 (305) = NJW 1981, S. 329.

<sup>546</sup> So BVerfGE 55, S. 274 (300); Raber, a.a.O., NVwZ 1997, S. 219 (220).

entnahmeentgelte hingegen gegenleistungsabhängig erhoben werden<sup>547</sup>. Das Vorliegen einer Steuer ist daher abzulehnen.

### 7.2.4.3 Sonderabgabe

Das Vorliegen einer Sonderabgabe kommt ebenfalls nicht in Betracht. Zwar hatte der Landesgesetzgeber in Hessen versucht, die Grundwasserabgabe als Sonderabgabe auszugestalten<sup>548</sup>, die Zulässigkeitsvoraussetzungen liegen jedoch nicht vor<sup>549</sup>. Die öffentlichen Wasserversorger bilden mit den Eigenversorgern keine homogene Gruppe. Ebenso fehlt es an der Sachnähe der zahlenden Gruppe zu der zu finanzierenden Aufgabe und es liegt auch keine gruppennützige Verwendung vor. Die Sicherstellung der allgemeinen Wasserversorgung und die Erhaltung der natürlichen Ressourcen ist vielmehr ein Interesse der Allgemeinheit<sup>550</sup>.

### 7.2.4.4 Beitrag

Das BVerfG führt aus, dass die Abgabe für einen faktisch zugewandten Sondervorteil, also für eine tatsächlich erbrachte, individuell zurechenbare öffentliche Leistung erhoben wird<sup>551</sup>. Diese Aussage des Gerichts lässt auf das Vorliegen einer Gebühr schließen, denn Beiträge setzen gerade nicht voraus, dass sich der Vorteil auch tatsächlich ausgewirkt hat<sup>552</sup>. Sie erfassen vermutete Vorteile und unterscheiden sich dadurch von der spezielleren, individuelleren Gebühr. Der konkret individualisierbare Vor-

---

<sup>547</sup> Vgl. BVerfGE 93, S. 319 = DÖV 1996, S. 415; So auch Meyer, „Die Gebühr als finanzverfassungsrechtliches Instrument zur Erhebung von Umweltabgaben“, NVwZ 2000, S. 1000 (1002).

<sup>548</sup> Näher dazu bei Murswiek, „Ein Schritt in Richtung auf ein ökologisches Recht“, NVwZ 1996, S. 417 (418).

<sup>549</sup> Raber a.a.O., NVwZ 1997, S. 219 (220).

<sup>550</sup> v. Mutius/Lünenbürger, a.a.O., NVwZ 1996, S. 1061 ff.

<sup>551</sup> BVerfGE 93, S. 319 (345 f.) = DÖV 1996, S. 415 (417 f.).

<sup>552</sup> So BVerfGE 25, S. 147 (149); Heimlich, „Die Anerkennung der Verleihungsgebühr durch den Wasserpfennig-Beschluss“, DÖV 1997, S. 996 (997).

teil, der dem Wasserentnahmeentgelt gegenüber steht, verbietet also ihre Einordnung als Beitrag<sup>553</sup>.

#### 7.2.4.5 Benutzungsgebühr

Da es sich bei den Wasserentnahmeentgelten weder um Steuern, Sonderabgaben oder Beiträge handelt, müsste demnach eine Gebühr vorliegen, wobei zu klären ist, welche Art der Gebühr einschlägig ist. Das Vorliegen einer Benutzungsgebühr wird grundsätzlich angenommen, wenn eine Abgabe für die Inanspruchnahme von öffentlichen Einrichtungen oder Anstalten erhoben wird<sup>554</sup>. Damit in diesem Rahmen auch die Benutzung öffentlicher Umweltgüter gebührenfähig wäre, müsste die traditionelle Definition auf die Benutzung sonstiger „öffentlicher Sachen“ erweitert werden<sup>555</sup>. Hierbei ist jedoch zu bedenken, dass das Charakteristische der Benutzungsgebühr darin liegt, dass die öffentliche Einrichtung oder Anstalt die dahinterstehende staatliche Leistung bzw. ihre „Produktion“ verkörpert, sodass eine öffentliche Sache mit einer öffentlichen Einrichtung oder Anstalt nur vergleichbar ist, wenn sie ebenfalls zur Verkörperung der staatlichen Tätigkeit, die hinter dieser Sache steht, geeignet ist<sup>556</sup>. Staatliche Maßnahmen der Wasserbewirtschaftung wie z.B. Kanalisierung, Hochwasserschutz und die Regelung des Schiffsverkehrs stehen als mögliche staatliche Leistungen jedoch in keinem Zusammenhang. Sie sind nicht in einer konkret entnommenen Menge Wasser verkörpert<sup>557</sup>. Eine Qualifikation des Wasserentnahmeentgelts als Benutzungsgebühr scheidet somit aus.

---

<sup>553</sup> Dazu auch Heimlich, a.a.O., DÖV 1997, S. 996 (1997).

<sup>554</sup> Raber, a.a.O., NVwZ 1997, S. 219 (220); v. Mutius/Lünenbürger, „Öffentliche Abgaben für Wasserentnahme kraft Landesrecht“, DVBl. 1995, S. 1205 f.

<sup>555</sup> v. Mutius/Lünenbürger, a.a.O., DVBl. 1995, S. 1205 f.

<sup>556</sup> Ausführlich dazu v. Mutius/Lünenbürger, a.a.O., DVBl. 1995, S. 1205 f.

<sup>557</sup> v. Mutius/Lünenbürger, a.a.O. DVBl. 1995, S. 1205 f.

#### 7.2.4.6 Verleihungsgebühr oder Ressourcennutzungsgebühr?

Somit kommen für die Wasserentnahmeentgelte nur noch die Verleihungsgebühr oder die Ressourcennutzungsgebühr in Betracht. Die Verleihungsgebühr wird für die Einräumung eines Rechts erhoben, das einen wirtschaftlichen Vorteil begründet<sup>558</sup>, die Ressourcennutzungsgebühr stellt hingegen, ohne den Umweg über die Rechtsverleihung, direkt auf die Nutzung von Umweltgütern und den dadurch erlangten Vorteil ab<sup>559</sup>. Bei dem Institut der Verleihungsgebühr ist aber bereits ihre Zulässigkeit zweifelhaft. Bejaht ein Teil der Literatur die Zulässigkeit der Verleihungsgebühr<sup>560</sup>, so wird sie vom überwiegenden Teil abgelehnt<sup>561</sup>. Kritisiert wird insbesondere die Struktur dieser Gebühr. Der Gesetzgeber könnte ein Verbot mit anschließender entgeltlicher Erlaubniserteilung erlassen, was ihm die Möglichkeit, in Umgehung der Steuergesetzgebungskompetenzen, der Erschließung neuer Finanzquellen geben würde, da ihm aufgrund der Rechtsverleihung regelmäßig keine oder nur geringe Kosten entstünden<sup>562</sup>. Dieser Kritik ist zuzustimmen, insbesondere wenn man bedenkt, dass das BVerfG schon bei der Zulässigkeit von Sonderabgaben strenge Kriterien aufgestellt hat, um den Schutz der Finanzverfassung zu gewährleisten<sup>563</sup>. Eine Anerkennung des Instituts der Verleihungsgebühr würde somit der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG widersprechen, was zu dem Ergebnis führen muss, dass die Verleihungsgebühr als nicht verfassungsgemäß abzulehnen ist.

Aber auch bei gegenteiliger Ansicht, d.h. bei Bejahung der Zulässigkeit der Verleihungsgebühr, wäre sie im vorliegenden Fall der Wasserentnahmeentgelte nicht einschlägig. Anknüpfungspunkt bei den Wasserent-

---

<sup>558</sup> Dazu u.a. v. Mutius/Lünenbürger, a.a.O., DVBl. 1995, S. 1205 f.; Heimlich, a.a.O., DÖV 1997, S. 996 (999 f.).

<sup>559</sup> Murswiek, „Die Ressourcennutzungsgebühr“, NuR 1994, S. 170 ff.

<sup>560</sup> Z.B. Heimlich, „Die Anerkennung der Verleihungsgebühr durch den Wasserpennig-Beschluss“, DÖV 1997, S. 996 (999 f.).

<sup>561</sup> v. Mutius/Lünenbürger, „Verfassungsrechtliche Aspekte einer umfassenden ökologischen Ressourcenwirtschaft“, NVwZ 1996, S. 1061 ff; dies., „Öffentliche Abgaben für Wasserentnahmen kraft Landesrecht“, DVBl. 1995, S. 1205 (1207 f.); Raber, „Wassernutzung und Grundgesetz“, NVwZ 1997, S. 219 (221).

<sup>562</sup> So u.a. v. Mutius/Lünenbürger, a.a.O., DVBl. 1995, S. 1205 (1207).

<sup>563</sup> Raber, a.a.O., NVwZ 1997, S. 219 (221); v. Mutius/Lünenbürger, a.a.O., DVBl. 1995, S. 1205 (1207 m.w.N.).

gelten ist nämlich gerade nicht die rechtliche Gestattung der Wasserentnahme sondern die tatsächliche Wasserentnahme. Das BVerfG stellt darauf ab, dass die Teilhabe an dem Allgemeingut Wasser, letztlich also das Wasser selbst, die staatliche Gegenleistung sei<sup>564</sup>. Im Ergebnis liegt die staatliche Gegenleistung in der Duldung der Nutzung eines öffentlichen Umweltgutes; geleistet wird der wirtschaftliche Vorteil, der in der Wasserentnahme liegt<sup>565</sup>. Damit hat das BVerfG im Ergebnis entschieden, dass eine Kostenverursachung für die abgabepflichtige Gegenleistung nicht erforderlich ist<sup>566</sup>. Somit ist die faktische Nutzung der Ressource der Belastungstatbestand und zugleich der Belastungsgrund. Diese Ansicht wird auch durch die entsprechenden Gesetze in Baden-Württemberg und Hessen bestätigt, die eindeutig bestimmen, dass die Abgabe für die Entnahme von Wasser und nicht für die Verleihung der diesbezüglichen subjektiven Rechtstellung erhoben wird<sup>567</sup>. Aber auch dort, wo, wie z.B. in Hamburg<sup>568</sup>, an die Einräumung der Befugnis zur Grundwasserförderung angeknüpft wird, kann nicht ohne weiteres das Vorliegen einer Verleihungsgebühr angenommen werden. Denn dem Entnehmenden wird von staatlicher Seite kein subjektiv-öffentliches Recht in dem Sinne verliehen, dass dieser andere von der Nutzung einer bestimmten Menge Wasser ausschließen könnte<sup>569</sup>. Somit liegt im Fall der Wasserentgelte eine Ressourcennutzungsgebühr vor.

---

<sup>564</sup> BVerfGE 93, S. 319 (345) = NJW 1996, S. 2296 L.

<sup>565</sup> So auch Murswiek, „Ein Schritt in Richtung auf ein ökologisches Recht“, NVwZ 1996, S. 417 (419).

<sup>566</sup> Meyer, „Die Gebühr als finanzverfassungsrechtliches Instrument zur Erhebung von Umweltabgaben“, NVwZ 2000, S. 1003; Meyer, „Ressourcennutzungsgebühr als Entgelterhebung für Freiheitsgebrauch“, in: „Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat“, Sacksofsky/Wieland (Hrsg.), Baden-Baden 2000, S. 144 ff.

<sup>567</sup> § 17a Abs. 1 BW WG: „Das Land erhebt von dem Benutzer eines Gewässers ein Entgelt für folgende Benutzungen [...]; § 1 Abs. 1 HGruwAG: „[...] erhebt das Land eine Abgabe für das Entnehmen [...] von Grundwasser [...]“.

<sup>568</sup> GVBl. 1989, S. 1115.

<sup>569</sup> Raber, a.a.O., NVwZ 1997, S. 219 (221).

## 7.2.5 Übertragbarkeit auf andere Umweltmedien

Daraus, dass die Möglichkeit der Nutzung der natürlichen Ressourcen als abschöpfbarer Sondervorteil bezeichnet wird, könnte man zu dem Schluss kommen, dass auch die Medien Luft und Boden oder noch allgemeiner jede Form der Nutzung der Natur, etwa in Gestalt der Landschaft, mit einer Abgabe belegt werden könnte. Das BVerfG hat jedoch in seinem Beschluss dem Landesgesetzgeber Grenzen für eine Ausweitung bzw. Übertragbarkeit einer der Wasserentnahmeabgabe entsprechenden Abgabe auf andere Umweltmedien gesetzt. So ist im zweiten Leitsatz ausdrücklich nur von einer der Bewirtschaftung unterliegenden Ressource die Rede, auf die für die nach § 2 WHG notwendige Eröffnung der Nutzungsmöglichkeit, eine vorteilsabschöpfende Abgabe erhoben werden darf. Im Umkehrschluss ergibt sich daraus, dass eine solche Abgabe auf Umweltgüter wie z.B. Luft und Boden auch nach dem Beschluss nicht möglich ist, weil Voraussetzung für die Erhebung einer solchen Abgabe ist, dass der Abgabepflichtige einen Sondervorteil gegenüber der Allgemeinheit erhält. Diesen erhält er jedoch nur, wenn das entsprechende Umweltgut der Allgemeinheit nur in beschränktem Maße zugänglich ist. Eine solche Beschränkung, eine sog. öffentlich-rechtliche Benutzungsordnung, gibt es bisher jedoch nur für das ökologische Gut Wasser, weil dieses aus der Privatrechtsordnung ausgegliedert und durch Gesetz beschränkt wurde (vgl. § 1a Abs. 3 und § 2 WHG)<sup>570</sup>. Voraussetzung für eine Übertragbarkeit der Abgabe auf andere Umweltmedien wäre somit zunächst eine Änderung der Bewirtschaftungsordnung für das entsprechende Umweltgut. Zum Schutze der Umweltgüter wäre eine grundlegend neue Zuordnung der Umweltmedien zu befürworten<sup>571</sup>. Hierfür müssten dann, wie oben dargestellt, vom Staat konservierte Um-

---

<sup>570</sup> Das BVerfG hat mit Beschluss vom 15.7.1981 - 1 BvL 77/78 = NJW 1982, S. 745 ff. entschieden, dass das Grundeigentum und die öffentlich-rechtlichen Gewässerbenutzungsordnungen nach der als Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG zu wertenden Grundsatznormen des § 1a Abs. 3 WHG nicht miteinander verbunden sind.

<sup>571</sup> Siehe m.w.N. Hey "Rechtliche Zulässigkeit von Umweltabgaben", StuW 1998, S. 32 (36).

weltgüter in den Stand einer öffentlichen Sache erhoben werden. Der Einzelne würde dann zwar weiterhin einen Anspruch auf den Erhalt eines sog. ökologischen Existenzminimums haben, welches der Staat kostenlos zu gewähren hätte; würde die Umwelt jedoch über das ökologische Existenzminimum hinaus von Einzelnen übermäßig in Anspruch genommen, so ist nicht einsichtig, warum die hierdurch verursachten Kosten über die dem Gemeinlastprinzip verpflichtete Steuer der Allgemeinheit aufgebürdet werden sollen. Ein Verantwortungsgefühl für das Gemeingut Umwelt wird eher entstehen, wenn die Umweltnutzungskosten, gemäß dem Verursacherprinzip, von demjenigen getragen werden müssen, der diese Kosten verursacht.

### **7.3 Struktur der Hessischen Grundwasserabgabe (HGruWAG) und des Entgelts für die Wasserentnahme in Baden-Württemberg (WG BaWÜ)<sup>572</sup>**

Baden-Württemberg erhebt eine Abgabe auf die Wasserentnahme seit 1988<sup>573</sup>, Hessen seit 1992<sup>574</sup>. In beiden Ländern wird das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser mit einer Abgabe belegt (§ 17a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 WG BaWü, § 1 Abs. 1 HGruWAG). In Baden-Württemberg ist darüber hinaus auch das Entnehmen oder Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern abgabenbelastet (§ 17a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 WG BaWü). Liegen bestimmte - in Baden-Württemberg und Hessen im Einzelnen unterschiedliche - Ausnahmetatbestände vor, entfällt die Entgeltspflicht (§ 17a Abs. 2 WG BaWü, § 1 Abs. 2 bis 4 HGruWAG); außerdem besteht eine Bagatellgrenze (§ 17a Abs. 2 Nr. 6 WG BaWü, § 1 Abs. 4 HGruWAG)<sup>575</sup>.

---

<sup>572</sup> Im Folgenden soll aus Gründen der Rechtsvergleichung auch auf das Entgelt für die Wasserentnahme in Baden-Württemberg eingegangen werden.

<sup>573</sup> GBl., S. 224 vom 27. Juli 1987.

<sup>574</sup> GVBl., S. 209 vom 17. Juni 1992.

<sup>575</sup> Die Bagatellgrenze beträgt in Baden-Württemberg 2000 Kubikmeter im Kalenderjahr und in Hessen 1000 Kubikmeter im Veranlagungszeitraum.

Die Höhe des Entgelts bestimmt sich nach Menge und Verwendungszweck, in Baden-Württemberg zudem nach der Herkunft des Wassers. In Baden-Württemberg beträgt derzeit der niedrigste Satz EUR 0,005 je Kubikmeter, der höchste EUR 0,05 je Kubikmeter<sup>576</sup>. In Hessen sind seit dem 1. Januar 2001 zwischen EUR 0,13 je Kubikmeter und EUR 0,28 je Kubikmeter zu entrichten. Seit dem Jahr 2001 haben sich die Abgabesätze halbiert (§ 3 Abs. 1 S. 1 HGruWAG). Für bestimmte Wirtschaftszweige ermäßigt sich der Satz nochmals um 50% (§ 3 Abs. 2 HGruWAG). In Härtefällen besteht die Möglichkeit der Ermäßigung oder der vollen oder teilweisen Befreiung (§ 17f WG BaWü, § 1 Abs. 5 und 6 HGruWAG).

Das Entgelt wird jährlich festgesetzt. Der Abgabepflichtige hat zweimal jährlich zu im Gesetz festgelegten Zeitpunkten Vorauszahlungen zu entrichten; diese betragen grundsätzlich die Hälfte des zuletzt festgelegten Jahresbetrages (§ 17c WG BaWü, § 5 HGruWAG). In Hessen entsteht die Abgabe mit Ablauf des 31. Dezember 2002 nicht mehr (§ 3 Abs. 1 S. 2 HGruWAG).

In Baden-Württemberg fließt das Aufkommen aus der Abgabe ohne Zweckbindung in den Landeshaushalt (§ 17a Abs. 3 S. 3 WG BaWü). In Hessen wird es dagegen zweckgebunden zur Verringerung von Grundwasserentnahmen sowie zum Schutz, zur Sicherung und Verbesserung der Grundwasservorkommen verwendet (§ 6 HGruWAG). Nicht verausgabte Mittel werden einer Rücklage zugeführt (§ 6 Abs. 2 HGruWAG). Das Gesetz tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2004 außer Kraft (§ 13 S. 2 HGruWAG).

#### **7.4 Bewertung der Abgaben als Umweltabgaben**

Die Wasserentnahmeabgaben stellen als Ressourcennutzungsgebühren zweifellos Umweltabgaben dar. Der Grundgedanke dieser Abgaben ist, dass die knappen natürlichen Ressourcen nicht unerschöpflich und deren

---

<sup>576</sup> Vgl. im Verzeichnis über das Entgelt für Wasserentnahmen, Anlage zu § 17a Abs. 3 WG BaWü.

Belastungskapazitäten begrenzt sind. Solange aber der Ressourcenverbrauch nichts kostet, handelt es sich, trotz ihrer ökologischen Knappheit, um ökonomisch „freie“ Güter. Solange sie in diesem Sinne „frei“ sind, besteht kein Anreiz, Umweltbelastungen zu vermeiden<sup>577</sup>. Der Lenkungszweck nach dem WG BaWü und dem HGruWAG ist somit die Schaffung eines Anreizes zum sparsamen Umgang mit der Ressource Wasser. Daher handelt es sich bei den Abgaben um Instrumente der Ressourcenschonung.

Bei Betrachtung der hessischen Grundwasserabgabe und der baden-württembergischen Wasserentnahmeabgabe ist zunächst festzustellen, dass die Abgabepflicht nach dem WG BaWü umfangreicher ist, da zusätzlich noch das Entnehmen und Ableiten aus oberirdischen Gewässern abgabepflichtig ist (§ 17a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 WG BaWü). Ferner unterscheidet sich auch das Abgabenniveau zum Teil erheblich. So sind die Gebührensätze des WG BaWü mit höchstens 0,05 EUR je Kubikmeter wesentlich geringer als die des HGruWAG, das einen Höchstsatz von 0,28 EUR je Kubikmeter vorsieht. Auch für die öffentliche Wasserversorgung ist der Gebührensatz nach dem HGruWAG mit 0,13 EUR je Kubikmeter erheblich höher als nach dem WG BaWü mit 0,05 EUR je Kubikmeter. Ebenso ist der Lenkungsanreiz für die betriebliche Nutzung des Wassers in Hessen mit Abgabesätzen zwischen 0,23 und 0,28 EUR je Kubikmeter entsprechend größer als in Baden-Württemberg mit Abgabesätzen zwischen 0,005 und 0,05 EUR je Kubikmeter. Differenzen ergeben sich auch hinsichtlich des ökologischen Existenzminimums. So liegt die Bagatellgrenze nach § 17a Abs. 2 Nr. 6 WG BaWü bei 2000 Kubikmeter im Kalenderjahr, nach § 1 Abs. 4 HGruWAG hingegen nur bei 1000 Kubikmeter im Veranlagungszeitraum. Hinzu kommt, dass das Gebührenaufkommen nach dem HGruWAG zweckgebunden für ökologische Maßnahmen zum Schutz, zur Sicherung und Verbesserung der natürlichen Lebensgrundlage verwendet wird (§ 6 Abs.1 HGruWAG). Das Aufkommen des baden-württembergischen Wasserentnahmeentgelts fließt

---

<sup>577</sup> Näher dazu Murswiek, „Die Ressourcennutzungsgebühr“, NuR 1994, S. 170.

hingegen ohne Zweckbindung in den Landeshaushalt (§ 17a Abs. 3 S. 3 WG BaWü).

Somit lässt sich feststellen, dass sowohl die Gebühr nach dem HGruWAG als auch nach dem WG BaWü grundsätzlich als Umweltabgaben geeignet sind, da sie als Ressourcennutzungsgebühren die freie und unbeschränkte Nutzung der Ressource Wasser beschränken. Zwar ist nach dem WG BaWü noch zusätzlich das Entnehmen und Ableiten aus oberirdischen Gewässern gebührenpflichtig, aber darüber hinaus hat die Gebühr nach dem HGruWAG einen wesentlich stärker ausgeprägten Lenkungsanreiz. So sind die Gebührensätze zum Teil erheblich höher und mit der ökologischen Verwendung des Gebührenaufkommens wird ein wesentlich engerer Bezug zum Umweltschutz hergestellt.

Bemerkenswert ist allerdings, dass trotz der grundsätzlichen Geeignetheit der Wasserentnahmeabgabe als Ressourcennutzungsgebühr und trotz der Bestätigung der Verfassungsmäßigkeit der Gebühr durch das BVerfG eine teilweise Abwendung der Länder von den Wasserentnahmeabgaben zu verzeichnen ist<sup>578</sup>. Diese teilweise ablehnende Haltung ist insbesondere auf entgegenstehende politische Interessen zurückzuführen. So wird das Argument angeführt, dass Umweltabgaben den großen Nachteil hätten, dass sie eine Verhaltenslenkung durch eine unpopuläre finanzielle Mehrbelastung anstreben würden, was dem Bürger nur schlecht zu vermitteln sei<sup>579</sup>.

So hat auch der hessische Landesgesetzgeber entschieden, dass die Grundwasserabgabe mit Ablauf des 31. Dezember 2002 nicht mehr entsteht (§ 3 Abs. 1 S. 2 HGruWAG) sowie dass das Gesetz mit Ablauf des 31. Dezember 2004 außer Kraft tritt<sup>580</sup>. Ausschlaggebend für diese Entscheidung waren die politischen Interessen und der Wille des Gesetzgebers, die Unternehmen und die Haushalte zu entlasten<sup>581</sup>. Mit berücksich-

---

<sup>578</sup> So hat neben Hessen z.B. auch das Land Thüringen die Wasserentnahmeabgabe abgeschafft. Vgl. Thüringer Wassergesetz i.d.F der Bek. Vom 4. Februar 1999 (GVBl., S. 114).

<sup>579</sup> Näher dazu Hendl/Heimlich, „Lenkung durch Abgaben“, ZRP 2000, S. 325 (329).

<sup>580</sup> Mit dem Änderungsgesetz vom 22. Dezember 2000, GVBl. I, S. 623.

<sup>581</sup> Vgl z.B. Pressemitteilung der CDU-Kreistagsfraktion vom 11.09.2000.

tigt wurde bei der Entscheidung die zusätzliche Belastung aufgrund des sog. Billigkeitsausgleichs. Nach § 19 Abs. 4 WHG führt er zu einer Entlastung der im Wasserschutzgebiet ansässigen Landwirte von den Kosten des Gewässerschutzes, also zu einer weiterreichenden Abkehr von der Belastung der potentiellen Verschmutzer<sup>582</sup>. Die meisten Bundesländer, unter anderem auch Hessen, haben den Billigkeitsausgleich dezentral gestaltet. Demzufolge hat grundsätzlich der Begünstigte, in der Regel also das jeweilige Wasserversorgungsunternehmen, den Ausgleich zu leisten<sup>583</sup>. Hierdurch wird letztlich die Gesamtheit der Wassernutzer zu einem weiteren Anteil mit Kosten des Gewässerschutzes belastet. Dagegen haben einige Bundesländer, wie auch Baden-Württemberg, den Billigkeitsausgleich zentral gestaltet. Danach leistet das Land den Ausgleich nach § 19 Abs. 4 WHG<sup>584</sup>.

Im Ergebnis entsteht in Hessen eine fragwürdige Doppelbelastung. Die Wasserversorgungsunternehmen und somit letztlich die Gesamtheit der Wassernutzer werden sowohl mit den Ausgleichsleistungen nach § 19 Abs. 4 WHG i.V.m. § 92 Abs. 1 HWG als auch mit der Grundwasserabgabe belastet. Diese widersprüchliche Gesetzessystematik wurde nunmehr mit der Abschaffung der Grundwasserabgabe zumindest wirtschaftlich korrigiert.

Abschließend lässt sich feststellen, dass die Entscheidung des BVerfG, die Wasserentnahmeabgabe als Ressourcennutzungsgebühr als verfassungskonform anzuerkennen, die zukünftigen Möglichkeiten des Umweltabgabenrechts grundsätzlich erweitert hat. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass Umweltabgaben, wie die hessische Grundwasserabgabe, teilweise wirtschaftlichen und politischen Interessen weichen müssen.

---

<sup>582</sup> Breuer, „Die Kostenlast bei Wasserschutzgebietsfestsetzungen“, NuR 1998, S. 337 (340 f.).

<sup>583</sup> Z.B. § 92 Abs. 2 S. 1 HessWG; § 15 Abs. 3 S. 4 LWG NW.

<sup>584</sup> § 24 Abs. 4 S. 1 WG BW i.V.m. SchALVO vom 8. Juli 1991, GBl., S. 545.

## 8. Naturschutzrechtliche Ausgleichsabgabe nach dem HENatG

### 8.1 Einführung

Die naturschutzrechtliche Ausgleichsabgabe wird gemäß landesrechtlicher Gesetze erhoben. Bisher war die zentrale naturschutzrechtliche Vorschrift § 8 Abs. 9 BNatSchG 1998, der sich an den Landesgesetzgeber wandte, die Rahmenvorschriften auszufüllen (vgl. § 4 BNatSchG 1998). Seit Inkrafttreten des BNatSchGNeuregG<sup>585</sup> am 4. April 2002 ist diese zentrale naturschutzrechtliche Vorschrift § 19 Abs. 4 BNatSchGNeuregG, der die Länder unter Betonung von sog. Ökokonten und Ersatzzahlungen ermächtigt, die Rahmenvorschriften des BNatSchGNeuregG auszufüllen (vgl. auch § 11 BNatSchGNeuregG). Aufgrund der Neuregelungen des BNatSchGNeuregG ist es erforderlich, dass auch die Landesgesetzgeber ihre entsprechenden Gesetze anpassen.

Die naturschutzrechtliche Ausgleichsabgabe wird in Hessen gemäß dem HENatG<sup>586</sup> erhoben. Der hessische Landesgesetzgeber<sup>587</sup> hat die Anpassungen an das BNatSchGNeuregG im Rahmen des Gesetzes zur Änderung des hessischen Naturschutzes vorgenommen<sup>588</sup>. In Kraft getreten ist dieses Gesetz am 18. Juni 2002.

### 8.2 Struktur der Abgabe

Gemäß § 6b Abs. 1 HENatG wird die Ausgleichsabgabe für genehmigte Eingriffe in die Natur und Landschaft erhoben. Die Eingriffsdefinition ist grundsätzlich in § 18 BNatSchGNeuregG vorgegeben. Für Hessen erfolgt die Konkretisierung in § 5 HENatG.

---

<sup>585</sup> BGBl. I 2002, S. 1193. Vgl. zu den Neuerungen des BNatSchGNeuregG Louis, „Das Gesetz zur Neuregelung des Rechtes des Naturschutzes und der Landschaftspflege“, NuR 2002, S. 385 ff.; Stich, „Das neue Bundesnaturschutzgesetz“, UPR 2002, S. 161 ff.

<sup>586</sup> GVBl. I 1996, S. 145.

<sup>587</sup> Im Folgenden sollen nur die Ausgleichsabgabe und die Walderhaltungsabgabe behandelt werden, die das Land Hessen erhebt.

<sup>588</sup> GVBl. I 2002, S. 364.

Abgabepflichtig ist der Verursacher des Eingriffs und im Falle der Rechtsnachfolge dessen Rechtsnachfolger (§ 6b Abs. 2 HNatG). Die Abgabe wird nach Genehmigung des Eingriffs fällig und muss vor dem Eingriff geleistet werden (§ 6b Abs. 2 HENatG).

Gemäß der Ermächtigung des § 6b Abs. 7 S. 1 i.V.m. Abs. 1 S. 2 HENatG bemisst sich die Ausgleichsabgabe nach der sog. Ausgleichsabgabenverordnung (AAV)<sup>589</sup>. Ermittelt wird die Abgabehöhe sodann nach den Anlagen 1 und 2 AAV (vgl. § 1 Abs. 1 AAV). Hierfür muss der Verursacher des Eingriffs einen Bestandsplan und einen Ausgleichsplan erstellen und die vorhandenen Nutzungstypen entsprechend der Werteliste darstellen (vgl. Nr. 1.2. Anlage 1 AAV)<sup>590</sup>. Anhand dieser Pläne werden gemäß der Werteliste Anlage 2 AAV sodann Wertepunkte, die nach Nutzungstyp und pro qm ermittelt werden, vergeben. Nach Nr. 3 Anlage 1 AAV berechnet sich die Ausgleichsabgabe durch die Vervielfachung der nach Nr. 1 und ggf. nach Nr. 2 errechneten Wertepunkte mit dem Betrag der durchschnittlichen Aufwendungen für Ersatzmaßnahmen, der 0,32 EUR je Wertepunkt beträgt (vgl. § 1 Abs. 2 AAV).

Das Aufkommen aus der Ausgleichsabgabe ist zweckgebunden. Gemäß § 6b Abs. 3 HENatG ist das Aufkommen für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu verwenden.

Die Ausgleichsabgabe wird hingegen in den beiden folgenden Fällen nicht erhoben:

a) Der Verursacher bietet eine geeignete Ersatzmaßnahme an, deren zeitgerechte Durchführung wirtschaftlich und rechtlich gesichert ist (vgl. § 6b Abs. 4 S. 1 HENatG). Das Verhältnis der Ausgleichsabgabe zu den Ersatzmaßnahmen ist bislang nicht bundesrechtlich vorgegeben<sup>591</sup>. Daher

---

<sup>589</sup> GVBl. I 1995, S. 120.

<sup>590</sup> Daneben kann u.U. auch eine Zusatzbewertung gemäß Nr. 2 Anlage 1 AAV in die Ermittlung einfließen. Diese kommt in Betracht, wenn das Verfahren nach Nr. 1 zu einer offensichtlich falschen oder erheblich unvollständigen Bewertung führt. Beurteilungsgrößen sind hierbei z.B. das Landschaftsbild, die Klimawirkungen etc. (vgl. Nr. 2.2. Anlage 1 AAV).

<sup>591</sup> So auch BVerwG, Beschl. vom 5.10.1990, NVwZ-RR 1991, S. 118 (128).

gibt es in den Bundesländern auch unterschiedliche Regelungen. In der Literatur wird dabei zwischen der sog. alternativen und der subsidiären Ausgleichsabgabe unterschieden<sup>592</sup>. Die alternative Ausgleichsabgabe beschränkt die Zahlungspflicht auf die Kosten der Ersatzmaßnahme, die von der öffentlichen Hand für den Verursacher durchgeführt werden<sup>593</sup>. Die subsidiäre Ausgleichsabgabe lässt die Zahlungspflicht erst dann entstehen, wenn Ersatzmaßnahmen nicht möglich sind (z.B. im Fall der objektiven Unmöglichkeit). Ein weiteres Merkmal ist, dass das Abgabebefolgen für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege verwandt wird. Die Regelung des HENatG lässt sich hingegen nicht in die Kategorien der alternativen oder subsidiären Ausgleichsabgaben einordnen. Der Verursacher schuldet die Abgabe, soweit er nicht geeignete Ersatzmaßnahmen anbietet (§ 6b Abs. 1 S. 1 HENatG). Die Behörde soll aber den angebotenen Ersatzmaßnahmen Vorrang vor der Abgabe einräumen (§ 6b Abs. 4 HENatG). Damit kann der Verursacher im Ergebnis zwischen der Durchführung von Ersatzmaßnahmen und der Zahlung der Ausgleichsabgabe wählen;

**b)** der Verursacher kann den Eingriff aufgrund seines Ökokontos ausgleichen (vgl. § 6b Abs. 1 S. 1 i.V.m Abs. 5 HENatG). Ein solches Ökokonto, d.h. eine Anrechnung als Ersatzmaßnahme bei künftigen Eingriffen, kann derjenige verlangen, der in eigenem Interesse oder für andere ohne rechtliche Verpflichtung Maßnahmen durchführt, von denen eine dauerhaft günstige Wirkung auf die Schutzgüter des § 5 Abs. 1 HENatG ausgeht. Voraussetzung ist jedoch, dass die untere Naturschutzbehörde den Maßnahmen zugestimmt hat und die günstigen Wirkungen festgestellt wurden (vgl. § 6b Abs. 5 Nr. 1 und Nr. 2 HENatG). Ratio dieser Ökokonten-Regelung ist, dass Maßnahmen zugunsten der Natur auch

---

<sup>592</sup> Vgl. Marticke, „Zur Methodik einer naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe“, NuR 1996, S. 387 f.

<sup>593</sup> Marticke, a.a.O., NuR 1996, S. 388.

vorlaufend vor dem eigentlichen Eingriff durchgeführt werden können, statt Schäden an der Natur nachträglich wiedergutzumachen<sup>594</sup>.

### 8.3 Bewertung der Abgabe als Umweltabgabe

Mit der naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe hat der Gesetzgeber versucht, das Verursacherprinzip in die Realität umzusetzen. Der Grundgedanke der naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe zielt darauf ab, dass der Verursacher eines Eingriffs in die Natur und Landschaft, wenn eingriffsbezogene Kompensations- oder Substitutionsmaßnahmen in natura ausscheiden, wenigstens eine Geldleistung für die Umweltbeeinträchtigung erbringt. Hierdurch lässt sich vermeiden, dass die durch ihn herbeigeführten Verluste an Umweltwerten allein von der Allgemeinheit zu tragen sind und er gegenüber denjenigen Eingriffsverursachern privilegiert wird, die auf eigene Kosten naturschutzrechtliche Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen durchführen bzw. im Fall der behördlichen Durchführung die entstandenen Kosten erstatten<sup>595</sup>.

Fraglich ist, ob und inwieweit die Abgabe eine Lenkungsfunction hat. Eine solche käme der Abgabe nur zu, wenn der Verursacher von einem beabsichtigten Eingriff abgehalten oder dazu angehalten würde, anderen Eingriffsarten, die die Natur weniger beeinträchtigen, Vorrang einzuräumen<sup>596</sup>. Eine solche Lenkungswirkung kann aufgrund der Verteilung der Wertepunkte gemäß Anlage 2 AAV verwirklicht werden. Danach werden die Wertepunkte pro qm und Nutzungstyp vergeben. Im Bereich Wald (Typ - Nr. 01.000) werden z.B. für einen sog. Kalkbuchenwald (Nr. 01.113) 64 Wertepunkte pro qm vergeben, für einen Buchenmischwald

---

<sup>594</sup> Vgl. hierzu Stich, „Rechtsfragen des sog. Ökokontos bzw. der Vorrats - Ausgleichsmaßnahmen von Gemeinden und bauwilligen Privatunternehmen“, UPR 2000, S. 321 ff.; das Hessische Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten, in: „Eingriffe in die Natur und Landschaft“, 2002.

<sup>595</sup> Hierzu Franke, „Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung“, DVP 2000, S. 95 (97 f.); Kuschnerus, „Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung“, NVwZ 1996, S. 235 (241).

<sup>596</sup> BVerwGE, 74, S. 308 = NVwZ, 1986, S. 832; BVerwGE 81, S. 220 = NuR 1989, S. 867.

(Nr. 01.114) hingegen nur 41 Wertepunkte pro qm. Somit kann der Verursacher auf die Abgabehöhe einwirken, indem er den Eingriff dort wählt, wo „Natur“ vorhanden ist, für die weniger Wertepunkte vergeben werden. Ebenso kann er natürlich auf die Abgabehöhe einwirken, indem er den Eingriff flächenmäßig gering hält.

Die Abgabe hat auch dahingehend eine Lenkungswirkung, dass dem Verursacher die Möglichkeit gegeben wird, die Kompensationsmaßnahmen selbst durchzuführen, wobei die Abgabehöhe hierbei entscheidend ist. Die Effektivität der Eingriffsregelung würde nämlich untergraben, wenn es für den Verursacher preiswerter wäre, die Abgabe zu zahlen, statt selbst Kompensationsmaßnahmen durchzuführen. Einem etwaigen Angebot des Verursachers muss die Naturschutzbehörde sodann Vorrang vor der Ausgleichsabgabe einräumen (§ 6b Abs. 4 S. 1 HENatG).

Die Maßnahmen im Rahmen der Ökokonten stellen eine Alternative zu den direkten Kompensationsmaßnahmen dar. Da sich die Maßnahmen nur aufgrund der Art und Weise ihrer Durchführung unterscheiden, ist die Lenkungswirkung dieselbe. Mit den Ökokonten soll den Schwierigkeiten begegnet werden, die sich in der Praxis bei den Bemühungen ergeben, die Ausgleichsmaßnahmen wirksam zu vollziehen. Oftmals ergeben sich Probleme, außerhalb des Bereichs des Eingriffs Ausgleichsmaßnahmen darzustellen, festzusetzen und durchzuführen. Mit den Ökokonten soll dieses Problem umgangen werden, indem die Ausgleichsmaßnahmen zeitlich vorverlegt werden<sup>597</sup>. Insbesondere für die Naturschutzbehörden ergibt sich eine größere Planungssicherheit, indem der Verursacher sich bereits vor dem Eingriff an deren Konzepten beteiligen kann und nicht erst bis zur Genehmigung des Eingriffs warten muss<sup>598</sup>.

---

<sup>597</sup> Stich, a.a.O., UPR 2000, S. 321.

<sup>598</sup> Im Rhein-Main-Gebiet ist der Versuch unternommen worden, die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen weitgehend in ein Regionalpark-Konzept umzusetzen. Ein Ziel ist hierbei, den Flächenbedarf möglichst zu konzentrieren. Quelle: Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten, „Eingriffe in Natur und Landschaft“, 2002, S. 3.

## **9. Walderhaltungsabgabe nach dem HFG**

### **9.1 Einführung**

Die sog. Walderhaltungsabgabe wird in Hessen nach dem Hessischen Forstgesetz (HFG)<sup>599</sup> erhoben (§ 11 Abs. 5 HFG). Näher geregelt ist die Abgabe in der Vierten Verordnung zur Durchführung des Hessischen Forstgesetzes (4. DVO zum HFG)<sup>600</sup>. Die Ermächtigung für den Erlass der Verordnung ergibt sich aus § 11 Abs. 5 S. 3 HFG.

### **9.2 Struktur der Abgabe**

Die Abgabepflicht entsteht, wenn die nachteiligen Wirkungen einer Waldrodung nicht ausgeglichen werden können (§ 11 Abs. 5 S. 1 HFG). Abgabepflichtig ist derjenige, dem die Genehmigung zur Waldrodung erteilt wird (vgl. § 6 Abs. 3 S. 1 der 4. DVO zum HFG).

Gemäß § 11 Abs. 5 S. 1 HFG bemisst sich die Abgabe nach der Schwere der Beeinträchtigung, dem Wert oder dem Vorteil für den Verursacher sowie nach der wirtschaftlichen Zumutbarkeit. Näher geregelt ist die Bemessungsgrundlage in § 4 Abs. 1 und Abs. 2 der 4. DVO zum HFG. Nach Abs. 3 kann von der Erhebung der Walderhaltungsabgabe abgesehen werden, wenn die Abgabehöhe voraussichtlich unter 500 EUR liegen würde.

Die Ober- und Untergrenze der Abgabehöhe sind durch Rahmensätze bestimmt (§ 5 Abs. 1 der 4. DVO zum HFG). Danach gelten nach Abs. 1 Nr. 1 als Untergrenze die Kosten für eine nach forstlichen Gesichtspunkten mit standortgerechten Baumarten zu begründende Kultur einschließlich ihrer Sicherung und als Obergrenze die Kosten nach Nr. 1 zuzüglich durchschnittlicher Ankaufskosten aufforstungsfähiger Grundstücke gleicher Größe im selben Naturraum (Abs. 1 Nr. 2). Gemäß Abs. 2 kann die

---

<sup>599</sup> GVBl. I 1978, S. 424.

<sup>600</sup> GVBl. I 1980, S. 96.

Obergrenze bis zum Fünffachen überschritten werden, wenn die zu rodende Waldfläche als Erholungswald ausgewiesen ist.

Gemäß § 11 Abs. 5 S. 2 HFG i.V.m. § 7 der 4. DVO zum HFG ist die Verwendung des Aufkommens aus der Abgabe zweckgebunden. Danach ist das Aufkommen zur Erhaltung des Waldes zu verwenden, wobei in § 7 der 4. DVO zum HFG konkretisiert wurde, für welche walderhaltenden Maßnahmen das Aufkommen zu verwenden ist.

### **9.3 Bewertung der Abgabe als Umweltabgabe**

Auch die Walderhaltungsabgabe hat, ähnlich der Ausgleichsabgabe, die Funktion der Wiedergutmachung. Jedoch sind die ökologischen Lenkungswirkungen schwächer. Der Verursacher des Eingriffs bzw. der Waldrodung kann keine Durchführung von Ersatzmaßnahmen anbieten. Ebenso fehlt im Rahmen der Struktur der Walderhaltungsabgabe eine nachvollziehbare Unterscheidung nach Nutzungstypen, wie dies bei der Ausgleichsabgabe aufgrund der Werteliste nach Anlage 2 AAV der Fall ist. Es werden vielmehr nur die Unter- und Obergrenzen der Abgabehöhe festgelegt (§ 5 Abs. 1 der 4. DVO zum HFG). Im Ergebnis orientiert sich die Walderhaltungsabgabe somit grundsätzlich an den Kosten der Ersatzmaßnahme.

Eine Ausnahme stellt die Rodung von Waldflächen, die als Erholungswald ausgewiesen sind, dar (§ 5 Abs. 2 der 4. DVO zum HFG). Danach kann die Obergrenze nach Abs. 1 Nr. 2 bis zum Fünffachen überstiegen werden. Hiermit hat der Gesetzgeber ein deutliches Zeichen gesetzt und einen starken Anreiz dafür geschaffen, dass Erholungswald von Waldrodungen verschont bleibt. Bei einer Abgabehöhe, die wie im vorliegenden Fall das Fünffache der tatsächlichen Kosten betragen kann, ist eine ökologische Lenkungswirkung zweifelsfrei zu bejahen.

Grundsätzlich wäre es jedoch wünschenswert, wenn der Verursacher für die Folgen seines Vorhabens nicht nur finanziell einstehen müsste, sondern in eigener Verantwortung Maßnahmen zur Vermeidung und Kom-

pensation der Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft planen und durchführen kann bzw. muss. Diese - auch erzieherische - Bedeutung der Kompensationspflicht wird im Fall der Walderhaltungsabgabe unterlaufen, da sich der Verursacher freikaufen und die Verantwortung für die Durchführung der Ersatzmaßnahmen auf die Naturschutzbehörden abwälzen kann<sup>601</sup>.

---

<sup>601</sup> So auch Marticke, a.a.O., NuR 1996, S. 388.

## **Sechstes Kapitel: Gegenüberstellung des deutschen und des italienischen Umweltabgabenrechts**

### **1. Zulässigkeit von Umweltabgaben in Italien und Deutschland**

#### **1.1 Einführung**

Aus verfassungsrechtlicher Sicht wird heute weder in Italien noch in Deutschland darüber gestritten, dass grundsätzlich das gesamte Abgabenspektrum gegenüber der Verfolgung öffentlicher Zwecke begrifflich offen ist. Ob und in welcher Form Umweltabgaben zulässig sind, ist für die einzelnen abgabenrechtlichen Instrumente, die dem jeweiligen Rechtssystem zur Verfügung stehen, zu betrachten. Sowohl in Deutschland als auch in Italien stehen dem Gesetzgeber die Steuer, die Gebühr und der Beitrag sowie die Sonderabgabe als mögliche Umweltabgaben zur Verfügung.

#### **1.2 Die Steuer als Umweltabgabe**

##### **1.2.1 Verfassungsmäßigkeit von Umweltsteuern**

Der Begriff der Lenkungssteuer ist weder in Italien noch in Deutschland gesetzlich definiert. Er umschreibt den Umstand, dass mit Steuern nicht nur Einnahmen erzielt werden sollen, sondern über die Einnahmeerzielung hinaus auch weitere öffentliche Zwecke verfolgt werden<sup>602</sup>. Der in Art. 105 ff. GG vorausgesetzte Begriff der Abgabenordnung (§ 3 Abs. 1 AO) umfasst zwar als notwendige Voraussetzung die Funktion der „Erzielung von Einnahmen“, eine Instrumentalisierung der Steuer zugunsten öffentlicher Lenkungsziele ist dadurch jedoch nicht ausgeschlossen<sup>603</sup>.

---

<sup>602</sup> So z.B. Weber-Grellet, „Lenkungssteuern im Rechtssystem“, NJW 2001, S. 3656.

<sup>603</sup> Selmer/Brodersen, „Die Verfolgung ökonomischer, ökologischer und anderer öffentlicher Zwecke“, DVBl. 2000, S. 1153 (1156), m.w.N.

Auch eine rein außerfiskalisch motivierte Lenkungssteuer bleibt, sofern sie nicht ihrer typischen Wirkung nach in einen Verwaltungsbefehl zur Vermeidung des Steuertatbestandes umschlägt, Steuer im Sinne der Finanzverfassung<sup>604</sup>. Teile der Literatur sehen jedoch die Gefahr, dass die Umweltsteuer eine potentielle Erdrosselungssteuer darstellen könnte, da die „gute“ Umweltabgabe diejenige sei, die möglichst weitgehend störenden Umweltgebrauch verdränge<sup>605</sup>. Diese Ansicht verkennt jedoch die Struktur der Umweltsteuer. Diese hat nicht das Ziel der gänzlichen Verdrängung des Umweltgebrauchs, sondern sie stellt ein preisliches Selektionsinstrument dar, das diejenige Umweltnutzung verhindern soll, die sich ökonomisch als minder ergiebig erweist<sup>606</sup>.

Auch in Italien sind Umweltsteuern nicht unumstritten. Anerkannt ist zwar, dass Steuern grundsätzlich auch einen außerfiskalischen Zweck verfolgen können. Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen jedoch dahingehend, ob Umweltsteuern, als Verbrauchsteuern, mit dem Prinzip der Leistungsfähigkeit (Art. 53 Abs. 1 Verf.) vereinbar sind<sup>607</sup>. Dieses Prinzip hat im italienischen Steuerrecht einen besonderen Stellenwert und ist gemäß dem Verfassungsgericht auf alle Steuern anzuwenden<sup>608</sup>. Ein Teil der Literatur löst das Problem mit der Behauptung, dass derjenige, der die Umwelt in Anspruch nimmt, sich auf externe Kosten bereichere, was automatisch zur Steigerung der Leistungsfähigkeit führe. Diese Ansicht kommt daher zu dem Ergebnis, dass Umweltsteuern als Verbrauchsteuern verfassungsmäßig gerechtfertigt seien. Andere Teile der Literatur bestreiten jedoch, dass das Prinzip der Leistungsfähigkeit derartig zu interpretieren sei. Es sei vielmehr davon auszugehen, dass mit der steuerlichen Leistungsfähigkeit die monetäre Belastbarkeit der Allgemeinheit gemeint sei. In diesem Zusammenhang wird zumindest ein ökologisches

---

<sup>604</sup> Vgl. zuletzt BVerfGE 98, S. 106 (118).

<sup>605</sup> Z.B. Lang, „Verwirklichung von Umweltschutzzwecken im Steuerrecht“, DStJG 15 (1993), S. 125, Meßerschmidt, „Umweltabgaben als Rechtsproblem“, Berlin 1986, S. 76 ff.

<sup>606</sup> So auch Gawel, „Steuerinterventionismus und Fiskalzweck der Besteuerung“, StW 2001, S. 26 (27); Sacksofsky, „Verfolgung öffentlicher Zwecke durch Instrumente des Abgabenrechts“, NJW 2000, S. 2619 (2620 f.).

<sup>607</sup> Umweltsteuern wurden bis heute ausschließlich als Verbrauchsteuern eingeführt. Vgl. hierzu z.B. die Mineralölsteuer, S. 70 ff.

<sup>608</sup> Vgl. Urteil des Verfassungsgerichts Nr. 62 vom 20.04.1977.

Existenzminimum gefordert, da nicht jede Inanspruchnahme der Umwelt freiwillig geschehe. Der Gesetzgeber hat dem zuletzt bei der ökologischen Umwidmung der Mineralölsteuer Rechnung getragen, indem die Erhöhung der Steuersätze durch eine entsprechende Senkung der Einkommensteuersätze aufgefangen wird. Im Einzelfall billigt die Literatur dem Gesetzgeber aber auch die Möglichkeit zu, das Prinzip der Leistungsfähigkeit zu durchbrechen, wenn sich dies, auch in Abwägung mit anderen Prinzipien der Verfassung, als gerechtfertigt erweist. Im deutschen Recht ist das Leistungsfähigkeitsprinzip nicht ausdrücklich im Grundgesetz definiert. Vielmehr wird es als Konkretisierung für den Bereich des Steuerrechts aus dem allgemeinen Gleichheitssatz abgeleitet<sup>609</sup>. Umstritten ist jedoch bereits die Reichweite des Prinzips. Auch das deutsche Schrifttum ist sich einig, dass das Prinzip unmittelbar auf die Einkommensteuer passe, dass es jedoch auch für andere Steuerarten Wirkung entfaltet, wird hingegen angezweifelt<sup>610</sup>. Würde man die Anwendbarkeit des Leistungsfähigkeitsprinzips auf alle Steuern bejahen, so müsste, angesichts der degressiven Wirkung der indirekten Steuern, deren Verfassungsmäßigkeit verneint werden<sup>611</sup>.

In der deutschen Literatur wird bereits diskutiert, ob der Umweltgebrauch überhaupt einen steuerbaren Sachverhalt darstellt<sup>612</sup>. Teile der Literatur betonen, dass nicht das umweltschutzrechtliche Anliegen, sondern erst das Vorliegen eines eigenständig steuerbaren Sachverhalts den

---

<sup>609</sup> Grundlegend: Birk, „Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab der Steuernormen“, 1983.

<sup>610</sup> Siehe die vorsichtige Formulierung von BVerfGE 82, S. 60 (86) = NJW 1990, S. 2869; Näher dazu z.B. Jachmann, „Neue Wege bei der Steuerrechtfertigung von Öko-Steuern?“, StuW 2000, S. 239 (241); Jachmann, „Steuerrechtfertigung aus der Gemeinwohlverantwortung“, DStZ 2001, S. 225 (228); Gawel, „Umweltlenkungssteuern und Leistungsfähigkeitsprinzip“, StuW 1999, S. 374 ff.; Hendler/Heimlich, „Lenkung durch Abgaben“, ZRP 2000, S. 325 (326).

<sup>611</sup> So Sacksofsky, a.a.O., NJW 2000, S. 2621.

<sup>612</sup> Vgl. dazu Gawel, Umweltlenkungssteuern und Leistungsfähigkeitsprinzip“, StuW 1999, S. 374 ff.; Selmer/Brodersen, „Die Verfolgung ökonomischer, ökologischer und anderer öffentlicher Zwecke“, DVBl. 2000, S. 1153 (1158 f.). In Italien wurde eine eventuelle Diskussion in diese Richtung durch die Anerkennung und Definition des Instruments der Umweltsteuer durch das Umweltministerium unterbunden. Dazu: „Die Einführung der Umweltsteuer und ihre Bedeutung“, Hrsg. Umweltministerium, 29.09.1989.

Einsatz von Steuern finanzverfassungsrechtlich gestatte, die Belastung der Umwelt für sich genommen aber noch kein steuerlicher Belastungsgrund sei<sup>613</sup>. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass steuerlich nicht die Umwelt, sondern deren wirtschaftliche Nutzbarmachung erfasst wird. Die meisten vorgeschlagenen Umweltsteuern, wie z.B. Steuern auf Energie, knüpfen gerade nicht an die „Umwelt“, sondern an umwelterhebliche wirtschaftliche Vorgänge an. Energie bzw. Energieträger, wie z.B. Mineralöl, Erdgas oder Strom, sind geldwerte Wirtschaftsgüter, die Gegenstand von Handelsgeschäften sein können. Der Verbrauch der (umweltbelastenden) Ware Energie ist also ein wirtschaftlicher Vorgang, in dem typisierend Zahlungsfähigkeit vermutet werden kann<sup>614</sup>. In die gleiche Richtung argumentiert auch die italienische Literatur, die davon ausgeht, dass derjenige, der die Umwelt in Anspruch nimmt, sich auf externe Kosten bereichert, was zu einer Steigerung der wirtschaftlichen und steuerlichen Leistungsfähigkeit führt<sup>615</sup>.

Von einem Teil der italienischen Literatur, wird als weitere Voraussetzung die gesetzliche Regelung der konkreten Lenkungsziele gefordert<sup>616</sup>. Die Festsetzung von konkreten Zielen würde zum einen den Missbrauch des Instruments der Umweltsteuer ausschließen und zum anderen den tatsächlichen Lenkungseffekt verdeutlichen<sup>617</sup>. Auch die deutsche Literatur ist der Ansicht, dass die Lenkungssteuer an einer wesensmäßigen Unschärfe des angestrebten Lenkungserfolges leidet<sup>618</sup>. Das BVerfG hat dies jedoch nicht für verfassungsrechtlich beanstandenswert erachtet<sup>619</sup>. Das Gebot der Messbarkeit und Berechenbarkeit seitens des Gesetzgebers bezieht sich nur auf die Stellung des einzelnen Normadressaten ge-

---

<sup>613</sup> So z.B. Trzaskalik, „Der instrumentelle Einsatz von Abgaben“, *StuW* 1992, S. 135 (140); Jobs, „Zur Gesetzgebungskompetenz für Umweltsteuern“, *DÖV* 1998, S. 1041.

<sup>614</sup> So auch Jobs, a.a.O., S. 1041 (1043).

<sup>615</sup> Näher dazu auf S. 15 ff.

<sup>616</sup> So z.B. Picciaredda/Selicato, „I tributi e l'ambiente“, Mailand 1996, S. 99 f.

<sup>617</sup> Dieser Forderung ist der Gesetzgeber jedoch noch nicht nachgekommen. So wird als Lenkungsziel der Mineralölsteuer die Reduzierung der Umweltemissionen angeben (Art. 8 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 448/98).

<sup>618</sup> Vgl. z.B. Friauf, „Die Zukunft der Umweltabgaben - Eine Podiumsdiskussion“, *StuW* 1994, S. 62 (65); Selmer/Brodersen, a.a.O., *DVBfL* 2000, S. 1157.

<sup>619</sup> *BVerfGE* 38 S. 61 (81 f.).

genüber dem ihn verpflichtenden gesetzlichen Eingriff, nicht aber darüber hinaus auf die allgemeinen Auswirkungen des Gesetzes<sup>620</sup>.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die grundsätzliche Offenheit der Steuer für die Verfolgung außerfiskalischer Zwecke sowohl in Italien als auch in Deutschland eine Reihe von Folgeproblemen nach sich zieht, die teilweise von erheblichem verfassungsrechtlichen Gewicht sind. Sie sind durchweg in dem Umstand angelegt, dass mit dem Finanzierungszweck einerseits und dem Lenkungszweck andererseits zwei heterogene Funktionen aufeinander abzustimmen sind. Ungeachtet der dargestellten Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Umweltsteuern setzt sowohl der italienische als auch der deutsche Gesetzgeber das Instrument ein.

### **1.2.2 Gesetzgebungskompetenz und Steuerfindungsrecht für Umweltsteuern**

Erfüllt eine als Steuer ausgewiesene Lenkungsabgabe nach deutschem Recht die begrifflichen Voraussetzungen der Steuer, so hängt ihre finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit zunächst davon ab, ob sich der jeweilige Bundes- oder Landesgesetzgeber auf eine der in Art. 105 f. GG aufgeführten Steuergesetzgebungskompetenzen stützen kann<sup>621</sup>.

Unproblematisch erweist sich in diesem Zusammenhang die ökologische Umwidmung von bestehenden Steuern, die kompetenzrechtlich abgesichert sind<sup>622</sup>. Der Gesetzgeber hat insoweit eine weitgehende Gestaltungsfreiheit, bestehende Steuergesetze oder Steuersätze zu ändern<sup>623</sup>.

Nicht abschließend geklärt ist hingegen, ob die Finanzverfassung, insbesondere die Aufzählung der Steuerarten in Art. 106 Abs. 1 GG, das Steuerfindungsrecht des Gesetzgebers für neuartige Umweltsteuern be-

---

<sup>620</sup> BVerfGE 38 S. 61 (81 f.).

<sup>621</sup> So u.a. Selmer/Brodersen, a.a.O., DVBl. 2000, S. 1153 (1156).

<sup>622</sup> So z.B. die Kraftfahrzeugsteuer (Art. 106 Abs. 2 Nr. 3 GG).

<sup>623</sup> Vgl. BVerfGE 31, S. 8 (19); 26, S. 172 (182); 27, S. 375 (383); 31, S. 119 (128); 81, S. 108 (117).

schränkt. Ein Teil des Schrifttums<sup>624</sup> geht davon aus, dass die Benennung der einzelnen Steuern in Art. 106 GG ausschließlich der Regelung der Verteilung des Steueraufkommens diene. Eine verfassungsrechtliche Begrenzung des Steuersystems auf die in dieser Vorschrift aufgezählten Steuerarten lasse sich nicht feststellen. Vielmehr sei der Gesetzgeber frei, neue Steuerarten zu erfinden. Die durch die Einführung einer neuen Steuer im Verteilungssystem des Art. 106 GG entstehende Lücke müsse dann durch den Verfassungsgesetzgeber geschlossen werden. Eine andere Ansicht<sup>625</sup> sieht in Art. 105 f. GG lediglich eine Kompetenz- und Verteilungsordnung ohne materiellen Schutzgehalt, die einer Einführung von neuartigen Umweltsteuern nicht entgegenstehe. Die überwiegende Meinung ist jedoch der Ansicht, dass für die Einführung neuartiger Steuern eine Verfassungsänderung erforderlich sei<sup>626</sup>. Unzweifelhaft gibt es einsichtige Gründe, an der enumerativen Wirkung der Aufzählung in Art. 106 GG und der hieraus abgeleiteten Einengung der Gestaltungsfreiheit des Steuergesetzgebers zu zweifeln, zumal ein Vergleich mit der Kompetenzordnung der Art. 70 ff. GG zeigt, dass es grundsätzlich zum Tätigwerden des Gesetzgebers eines ausdrücklichen Kompetenztitels nicht bedarf<sup>627</sup>. Ebenso ist richtig, dass man zu der Annahme kommen kann, dass der Wortlaut, die Systematik und die Entstehungsgeschichte eher für die Annahme eines Steuerfindungsrechts sprechen<sup>628</sup>. Diese Ansichten verkennen jedoch die notwendige Verbindung von Steuererhebung und Steuerverteilung. Die Einführung einer neuen Steuer kann nur dann möglich sein, wenn gleichzeitig über die Verteilung ihres Aufkommens entschieden wird. Da die Art der Verteilung nur vom Verfassungsgesetzgeber entschieden werden kann, müssen auch für das Steuerfindungsrecht dieselben Voraussetzungen gelten. Im Ergebnis bedeutet dies, dass es

---

<sup>624</sup> Tipke, StRO, 1993, S. 1188 ff.; Bach, „Wirtschaftliche Auswirkungen und rechtlich-institutionelle Aspekte einer ökologischen Steuerreform“, StuW 1995, S. 264 (271).

<sup>625</sup> Osterloh, „Öko-Steuern und verfassungsrechtlicher Steuerbegriff“, NVwZ 1991, S. 823 (828 f.).

<sup>626</sup> So z.B. Vogel/Walter, in Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Art. 106 Rn. 209 ff.; Stern, „Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland“, Bd. II, München 1980, S. 119 f.; Balmes, „Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Systematisierung von Umweltsteuern“, Diss. Köln 1997, S. 130 ff.

<sup>627</sup> Tipke, StRO, 1993, S. 1092.

<sup>628</sup> So Osterloh, a.a.O., NVwZ 1991, S. 823 (828).

unumgänglich ist, die Finanzverfassung um die Kategorie der Umweltsteuern zu erweitern. Solange dies nicht geschehen ist, können Umweltsteuern nur in der Form von Verbrauch-, Verkehrssteuern oder örtlichen Verbrauch- oder Aufwandsteuern eingeführt werden<sup>629</sup>. Hierbei handelt es sich jedoch eher um ein Versäumnis des Verfassungsgesetzgebers als um eine unüberwindbare Hürde für die Umweltsteuern. Diese Annahme wird auch durch die Aufnahme des Art. 20a GG bestärkt, der verdeutlicht, dass das Grundgesetz durchaus in der Lage ist, sich an neue Gegebenheiten anzupassen<sup>630</sup>.

Nach italienischem Recht hat der Staat nach der Verfassungsänderung 2001<sup>631</sup> die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für den Bereich der Steuern (Art. 117 Abs. 2 Buchst. e) Verf.). Der staatliche Gesetzgeber muss zwar die verfassungsrechtlichen Schranken der Art. 23 und 53 Verf. sowie die durch Gesetz festgelegten Grundprinzipien des Steuersystems<sup>632</sup> beachten, grundsätzlich liegt es jedoch in seinem Ermessen, das Steuersystem zu gestalten und zu verändern<sup>633</sup>. Der italienische Gesetzgeber hat daher einen erheblich weiteren Spielraum als der deutsche Gesetzgeber, auch hinsichtlich der Einführung neuer Umweltsteuern. Aufgrund der Offenheit des italienischen Steuersystems muss der Gesetzgeber sich nicht ausschließlich auf die Verbrauchsteuern beschränken, sondern er könnte unter anderem auch Abgaben wie Emissions- und Produktionsmittelsteuern einführen<sup>634</sup>. Die Möglichkeiten des deutschen Gesetzgebers sind hingegen, wie dargestellt, ohne eine Reform der Finanzverfassung, grundsätzlich auf ökologisch motivierte Verbrauchsteuern, die sich im Rahmen des Art. 106 GG bewegen, begrenzt<sup>635</sup>. Insbesondere sind Produktionsmittelsteuern nicht unter Art. 106 GG zu fas-

---

<sup>629</sup> Ähnlicher Ansicht ist Balmes, a.a.O., S. 130 ff.

<sup>630</sup> Dazu auch Hey, „Rechtliche Zulässigkeit von Umweltabgaben“, *StuW* 1998, S. 32 (39).

<sup>631</sup> Gesetz Nr. 3 vom 18. Oktober 2001, mit dem die Art. 114-132 Verf. abgeschafft oder abgeändert wurden. Näher dazu auf S. 29 ff.

<sup>632</sup> Gesetz Nr. 685 vom 27. Juli 1967 und Gesetz Nr. 825 vom 9. Oktober 1971.

<sup>633</sup> Dazu auf S. 35 ff.

<sup>634</sup> Vgl. dazu auf S. 36 f.

<sup>635</sup> Vgl. u.a. Balmes, a.a.O., S. 130 ff.; Jachmann, „Neue Wege bei der Steuerrechtferigung von Öko-Steuern“, *StuW* 2000, S. 239 (245); Selmer/Broderson, „Die Verfolgung ökonomischer, ökologischer und anderer öffentlicher Zwecke“, *DVBbl.* 2000, S. 1153 (1160).

sen<sup>636</sup>. Im Rahmen des geltenden verfassungsrechtlichen Verbrauchsteuerbegriffs kommt eine Belastung des Produzenten wegen dessen Umweltverantwortung nicht in Betracht und auch die bei der Produktion entstehenden Emissionen könnten nicht von einer nationalen CO<sub>2</sub>-Steuer erfasst werden, da auch diese nicht verbrauchsteuerfähig sind<sup>637</sup>.

Im Ergebnis besteht für die Umweltsteuern nach deutschem Recht lediglich ein beschränkter Einsatzbereich. Der italienische Gesetzgeber hat hingegen die Möglichkeit das Steuersystem nach ökologischen Gesichtspunkten auszurichten. In der Praxis hat jedoch weder die Regierung, noch das Parlament bisher ernsthaft von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht<sup>638</sup>. Vielmehr beschränkte sich der Gesetzgeber bis zum heutigen Tag auf die Einführung von einigen wenigen Umweltsteuern. Gründe hierfür sind zum einen in dem grundsätzlichen Problem der Instabilität der politischen Struktur zu sehen, die Reformen grundsätzlich schwierig machen, sowie in der Tatsache, dass Umweltsteuern bisher eine Randerscheinung im Steuersystem und auch im Bewusstsein der Öffentlichkeit darstellen. Das Steuersystem als Instrument für den Umweltschutz wurde bisher noch nicht ernsthaft in Betracht gezogen<sup>639</sup>.

### **1.2.3 Verhältnis Steuergesetzgebungskompetenz und Sachgesetzgebungskompetenz**

Neben der für die Regelung des Fiskalzwecks erforderlichen Steuererhebungskompetenz stellt sich aber auch die Frage der Sachkompetenz, da Umweltsteuern als Lenkungssteuern einen außerfiskalischen Sachzweck verfolgen. Problematisch ist dies, weil sowohl nach italienischem, als

---

<sup>636</sup> So auch Lang, „Verwirklichung von Umweltschutzzwecken im Steuerrecht“, DStJG 15 (1993), S. 115 (133, 141 f.).

<sup>637</sup> So auch Jachmann, a.a.O., StuW 2000, S. 239 (245).

<sup>638</sup> Vgl. Picciaredda/Selicato, „I tributi e l'ambiente“, Mailand 1996, S. 137 ff.; Perrone Capano, „L'imposizione e l'ambiente“, in: trattato di diritto tributario, von Amatucci (Hrsg.), Bd. I, S. 480 f.

<sup>639</sup> Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 137 ff.; Perrone Capano, a.a.O., S. 480 f.

auch nach deutschem Recht für die Steuerhebung und die Sachgesetzgebung grundsätzlich unterschiedliche Kompetenzgrundlagen bestehen<sup>640</sup>.

In der deutschen Literatur war daher lange Zeit umstritten, ob der nach Art. 105 GG zuständige Steuergesetzgeber für den Fall, dass eine Steuer auch Lenkungszwecke verfolgt, zusätzlich eine Sachkompetenz für die Lenkungswirkung benötigte<sup>641</sup>. Das BVerfG hat den Streit 1998 entschieden, indem es erklärte, dass eine steuerrechtliche Regelung, die Lenkungswirkung entfaltet, keine zur Steuergesetzgebungskompetenz hinzutretende Sachkompetenz voraussetze. Umgekehrt sei die Ausübung der Steuergesetzgebungskompetenz zur Lenkung in einem anderweitig geregelten Sachbereich jedoch nur zulässig, wenn dadurch die Rechtsordnung nicht widersprüchlich werde<sup>642</sup>. Als Folge dieser Rechtsprechung des BVerfG wurde die Erhebung von Umweltsteuern im Bereich des Abfallrechts für unzulässig erklärt, weil sie im Widerspruch zum Kooperationsprinzip steht<sup>643</sup>.

Im italienischen Recht ist diese Frage nach der einhelligen Ansicht der Literatur gemäß den allgemeinen Grundsätzen zu lösen, da es keine entscheidende Rechtsprechung des Verfassungsgerichts gibt<sup>644</sup>. Mit der Verfassungsänderung 2001<sup>645</sup> wurde dem Staat unter anderem die ausschließliche Steuergesetzgebungskompetenz (Art. 117 Abs. 2 Buchst e) Verf.) und den Regionen die grundsätzliche Sachgesetzgebungskompetenz zugewiesen (Art. 117 Abs. 4 Verf.)<sup>646</sup>. Wie schon vor der Verfassungsänderung ist es dem Staat jedoch möglich, in Bereiche gesetzlich

---

<sup>640</sup> Nach deutschem Recht ergibt sich die Steuergesetzgebungskompetenz aus Art. 105 f. GG und die Sachgesetzgebungskompetenz aus Art. 70 f. GG. Nach italienischem Recht ergibt sich die Sachgesetzgebungskompetenz im Allgemeinen aus Art. 117 Verf. und die Steuergesetzgebungskompetenz im Besonderen aus Art. 117 Abs. 2 Buchst. e) Verf.

<sup>641</sup> So z.B. Selmer, „Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht“, Frankfurt 1972, S. 110 ff.; P. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdbStR IV, 1990, § 88 Rn. 56 f.; Heintzen, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG III, 5. Aufl. 2003, Art. 105, Rn. 9.

<sup>642</sup> BVerfGE 98, S. 106 = NJW 1998, S. 2341 und BVerfGE 98, S. 83 = NJW 1998, S. 2346.

<sup>643</sup> Näher zu diesen Urteilen und ihren Folgen auf den S. 90 ff.

<sup>644</sup> Piccaredda/Selicato, a.a.O., S. 35 ff.; Gerelli/Tremonti, „Tassazione consumo ambiente“, Mailand 2001, S. 68 ff.

<sup>645</sup> Gesetz Nr. 3 vom 18. Oktober 2001.

<sup>646</sup> Näher dazu und zur Kompetenzverteilung vor der Verfassungsänderung 2001 auf S. 29 ff.

eingzugreifen, für die er nicht die Sachkompetenz hat, wenn es zum Wohle der Nation erforderlich ist<sup>647</sup>. Die Literatur geht davon aus, dass im Falle der Umweltsteuern das Merkmal „zum Wohle der Nation“ gegeben sei, da es das Staatsziel Umweltschutz (Art. 32 Verf.) fördere<sup>648</sup>.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass eine steuerliche Regelung, die Lenkungswirkung in einem nicht steuerlichen Kompetenzbereich entfaltet, sowohl nach deutschem als auch nach italienischem Recht grundsätzlich keine zur Steuergesetzgebungskompetenz hinzutretende Sachgesetzgebungskompetenz voraussetzt. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass sich diese Ansicht im deutschen Recht auf die Entscheidung des BVerfG stützt, im italienischen Recht, aufgrund fehlender Rechtsprechung, lediglich auf die der Literatur. Unterschiedlich sind hingegen die Zulässigkeitsgrenzen des Übergriffs der Lenkungswirkung in das Sachgebiet. Nach deutschem Recht darf die Rechtsordnung nicht widersprüchlich werden<sup>649</sup>, nach italienischem Recht ist der Übergriff nur gerechtfertigt, wenn er das Merkmal zum Wohle der Nation erfüllt<sup>650</sup>.

### 1.3 Gebühren und Beiträge als Umweltabgaben

Die Finanzierung von Maßnahmen des Umweltschutzes durch Gebühren und Beiträge ist grundsätzlich unproblematisch. Gebühren z.B. für die Müllentsorgung werden sowohl in Deutschland als auch in Italien schon lange erhoben. Die Gesetzgebungskompetenz für die Erhebung nicht-steuerlicher Abgaben folgt jeweils aus der allgemeinen Sachzuständigkeit (Art. 73 ff. GG/ Art. 117 Verf.)<sup>651</sup>. Sowohl nach deutschem als auch nach italienischem Recht unterscheiden sich Gebühren von der Steuer

---

<sup>647</sup> Martines, „Diritto costituzionale“, Mailand 2003, S. 554 ff.

<sup>648</sup> So Picciaredda/Selicato, S. 36; Näher zum Begriff „zum Wohle der Nation“ auf S. 37 ff.

<sup>649</sup> So BVerfGE 98, S. 106 = NJW 1998, S. 2341 und BVerfGE 98, S. 83 = NJW 1998, S. 2346.

<sup>650</sup> Martines, a.a.O., S. 666; Näher dazu auf S. 37 ff.

<sup>651</sup> Vg. u.a. Kruse, „Öko-Steuern und Öko-Abgaben“, BB 1998, S. 2285 ff.; u.a. BVerfGE 78, S. 249 (266 ff.); 81, S. 156 (184 ff.); 82, S. 159 (182); Perrone Capano, „L'impostazione e l'ambiente“, in: Trattato di diritto tributario, (Hrsg.) Amatucci, Padova 1994, S. 480 ff.

durch das Merkmal der Gegenleistung<sup>652</sup>. Zum Zwecke der Einhaltung des Preis-Leistungsverhältnisses zwischen Gebühr und Gegenleistung operiert die deutsche Rechtsprechung und Lehre grundsätzlich mit dem sog. Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip<sup>653</sup>. Beide Prinzipien knüpfen dabei an die Kosten der Leistung an, wobei das Äquivalenzprinzip aber zusätzlich noch den Wert, den die Leistung für den Empfänger hat, berücksichtigt<sup>654</sup>. Anknüpfend an diese Prinzipien ist seit langem umstritten, ob bei der Erhebung von Umweltnutzungsgebühren das Dulden einer Umweltnutzung eine gebührenfähige staatliche Leistung darstellt<sup>655</sup>. Entscheidender Streitpunkt war die Frage, ob eine staatliche Leistung notwendig voraussetzt, dass ihre Erbringung Kosten für den Staat verursacht<sup>656</sup>. Diesen Streit hat das BVerfG im Fall der landesrechtlichen Wasserentnahmeentgelte entschieden<sup>657</sup>. Hier stellte das BVerfG fest, dass die staatliche Gegenleistung die Teilhabe an dem Allgemeingut Wasser, letztlich also das Wasser selbst sei<sup>658</sup>. Damit hat das BVerfG die Ansicht bestätigt, dass eine staatliche Gegenleistung auch in der Duldung der Nutzung eines öffentlichen Umweltguts liegen kann<sup>659</sup>. Zusammenfassend lässt sich somit feststellen, dass dieses Urteil zwei wichtige Erkenntnisse beinhaltet. Zum einen, dass eine Kostenverursachung für die

---

<sup>652</sup> Das BVerfG definiert die Gebühr als „eine öffentlich-rechtliche Geldleistung, die einen individuell zurechenbaren, von der öffentlichen Hand vermittelten Vorteil ausgleicht“, vgl. BVerfGE 50, S. 217 (226). Zum ital. Gebührenbegriff auf S. 21 ff.

<sup>653</sup> Vgl. z.B. Birk, „Steuerrecht“, 6. Auf., Heidelberg 2003, S. 12 f.

<sup>654</sup> U.a. Kruse, a.a.O., BB 1998, S. 2285 (2288).

<sup>655</sup> M.w.N. Sacksofsky, „Verfolgung öffentlicher Zwecke durch Instrumente des Abgabenrechts“, NJW 2000, S. 2619 (2625).

<sup>656</sup> So etwa: Vogel, in: Festschrift für Geiger, Tübingen 1989, S. 518; P. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR IV, 1990, § 88 Rn. 185; Pietzcker, „Abgrenzungsprobleme zwischen Benutzungsgebühr, Verleihungsgebühr, Sonderabgabe und Steuer“, DVBl. 1987, S. 774; F. Kirchhof, „Die Verleihungsgebühr als dritter Abgabentyp“, DVBl. 1987, S. 554; Sander, „Der Wasserpfennig - eine Abgabe mit oder ohne staatliche Gegenleistung“, DVBl. 1990, S. 18; v. Mutius/Lünenbürger, „Öffentliche Abgaben für Wasserentnahmen kraft Landesrecht“, DVBl. 1995, S. 1205.

<sup>657</sup> Sog. Wasserpfennig-Entscheidung, siehe BVerfGE 93, S. 319 = NVwZ 1996, S. 469 = NJW 1996, S. 2296 L. Näher zu dieser Entscheidung auf S. 150 ff.

<sup>658</sup> BVerfGE 93, S. 319 (345) = NJW 1996, S. 2296 L.

<sup>659</sup> So auch Murswiek, „Ein Schritt in Richtung auf ein ökologisches Recht“, NVwZ 1996, S. 417 (419).

abgabepflichtige Gegenleistung nicht erforderlich ist<sup>660</sup> und zum anderen dass die sog. Ressourcennutzungsgebühr zulässig ist<sup>661</sup>.

Auch im italienischen Recht war die Frage, ob die staatliche Gegenleistung kostenverursachend sein muss, lange Zeit umstritten<sup>662</sup>. Das Verfassungsgericht<sup>663</sup> und anschließend auch der Kassationshof<sup>664</sup> haben jedoch einhellig entschieden, dass die staatliche Gegenleistung auch in der „Eröffnung einer Möglichkeit“ liegen kann, die dem Gebührenpflichtigen einen wirtschaftlichen Vorteil verschafft<sup>665</sup>. Damit wurde die Zulässigkeit der sog. Verleihungsgebühr anerkannt. Im deutschen Recht wird das Institut der Verleihungsgebühr hingegen von der überwiegenden Mehrheit der Literatur abgelehnt<sup>666</sup>. Kritisiert wird hauptsächlich die Struktur dieser Gebühr. Mit ihr hätte der Gesetzgeber die Möglichkeit Verbote mit anschließender entgeltlicher Erlaubniserteilung zu erlassen, was zwar zur Erschließung neuer Finanzquellen führen würde, jedoch eine Umgehung der Steuergesetzgebungskompetenzen darstellen würde<sup>667</sup>. In der italienischen Literatur wird die Zulässigkeit der Verleihungsgebühr hingegen nicht ernsthaft angezweifelt<sup>668</sup>.

Ähnlich sind die Ansichten hingegen in der Frage der Übertragbarkeit dieser Gebührenformen auf andere Umweltmedien. Sowohl die deutsche als auch die italienische Literatur ist sich einig, dass die Benutzung eines Umweltguts nicht ohne weiteres eingeschränkt werden kann und nicht ohne die Erfüllung von zusätzlichen Voraussetzungen entgeltpflichtig

---

<sup>660</sup> Dazu u.a. Meyer, „Die Gebühr als finanzverfassungsrechtliches Instrument zur Erhebung von Umweltabgaben“, NVwZ 2000, S. 1003; dieselbe, „Ressourcennutzungsgebühr als Entgelt für Freiheitsgebrauch“, in: „Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat“, Sacksofsky/Wieland (Hrsg.), Baden-Baden 2000, S. 144 ff.

<sup>661</sup> Ausführlich dazu auf den S. 149 ff.

<sup>662</sup> Ausführlich dazu auf den S. 21 ff.

<sup>663</sup> Urteil Nr. 219 vom 20. April 1989.

<sup>664</sup> Urteil Nr. 8549 vom 3. August 1993.

<sup>665</sup> Dazu Falsitta, „Canone TV, utenti nell’ombra e giudici nella nebbia“, Riv.dir.trib. 1995, S. 801 ff.; ausführlich dazu auf den S. 21 ff.

<sup>666</sup> U.a. v. Mutius, „Verfassungsrechtliche Aspekte einer umfassenden ökologischen Ressourcenwirtschaft“, NVwZ 1996, S. 1061 ff.; Reber, „Wassernutzung und Grundgesetz“, NVwZ 1997, S. 219 ff.; für die Zulässigkeit einer Verleihungsgebühr hingegen u.a. Heimlich, „Die Anerkennung der Verleihungsgebühr durch den Wasserpfennig-Beschluß“, DÖV 1997, S. 996 (999 f.).

<sup>667</sup> V. Mutius/Lünenbürger, „Öffentliche Abgaben für Wasserentnahmen kraft Landesrecht“, DVBl. 1995, S. 1205 f.

<sup>668</sup> Näher dazu auf S. 21 ff.

gemacht werden darf<sup>669</sup>. Das italienische Schrifttum kommt daher zu der Ansicht, dass das Gut Eigentum des Staates sein muss oder unter seiner Verwaltung stehen muss<sup>670</sup>. Die deutsche Literatur ist ebenso der Meinung, dass nur bei Vorliegen einer staatlichen Bewirtschaftungsordnung, wie dies beim Wasser gegeben ist, ein staatliches Einschreiten möglich sei<sup>671</sup>.

#### 1.4 Sonderabgaben als Umweltabgaben

Sowohl das italienische als auch das deutsche Recht kennen die Rechtsfigur der Sonderabgabe. Die italienische Sonderabgabe wurde von der Literatur entwickelt und ist nicht ausdrücklich im Gesetz definiert<sup>672</sup>. Das überwiegende Schrifttum<sup>673</sup> ist der Ansicht, dass es sich bei der Sonderabgabe nicht um einen eigenständigen Abgabentyp handelt, sondern um eine besondere Form der Pflichtbeiträge. Die von der Literatur entwickelten Zulässigkeitsvoraussetzungen sind das Vorliegen einer „bestimmten Gruppe“ und die gruppennützige Aufkommensverwendung<sup>674</sup>. Von der Steuer unterscheidet sich die Sonderabgabe durch das Vorliegen einer staatlichen Gegenleistung, die in dem Vorteil gesehen wird, der den Abgabepflichtigen dadurch erwächst, dass der Staat das Abgabeaufkommen für Maßnahmen in deren Interesse verwendet<sup>675</sup>. Im deutschen Recht wurde die Rechtsfigur der Sonderabgabe vom BVerfG ent-

---

<sup>669</sup> Näher zur italienischen Ansicht auf den S. 24 f. und näher zur deutschen Ansicht auf den S. 158 f.

<sup>670</sup> Picciaredda/Selicato, „I tributi e l'ambiente“, Mailand 1996, S. 119, m.w.N.

<sup>671</sup> So u.a. Meyer, a.a.O., NVwZ 2000, S. 1000 (1004); v. Mutius/Lünenbürger, „Verfassungsrechtliche Aspekte einer umfassenden ökologischen Ressourcenwirtschaft“, NVwZ 1996, S. 1061 (1064).

<sup>672</sup> Vgl. u.a. Fantozzi, „Diritto tributario“, Turin 2001, S. 62; Miscali, „Tributi speciali“, Rom 1994. Näher zur Sonderabgabe im italienischen Recht auf den S. 26 ff.

<sup>673</sup> Fantozzi, a.a.O., S. 62 f.; Miscali, a.a.O., S. 7; Micheli, „Profili critici in tema di potestà d'imposizione“, Mailand 1982, S. 10 f.

<sup>674</sup> So schon Giannini, A.D., „Il rapporto giuridico d'imposta“, Mailand 1937, S. 17 ff.

<sup>675</sup> Fantozzi, a.a.O., S. 63; Micheli, a.a.O., S. 10 f.; Miscali, a.a.O., S. 7 f.

wickelt<sup>676</sup>. Die Sonderabgabe läßt sich auf eine Gruppenverantwortlichkeit für bestimmte eingrenzbare Kosten zurückführen. Von den Vorzugslasten unterscheiden sich die Sonderabgaben dadurch, dass sie gegenleistungsunabhängig erhoben werden<sup>677</sup>. Im Gegensatz zur Steuer fließt das Aufkommen der Sonderabgabe nicht in den allgemeinen Staatshaushalt, sondern wird in Sonderfonds verwaltet<sup>678</sup>. Die Zuständigkeit zur Erhebung von Sonderabgaben folgt nicht der Finanzverfassung, sondern sie ergibt sich, ebenso wie für die Sonderabgabe nach italienischem Recht<sup>679</sup>, als Annexkompetenz aus der jeweiligen Sachkompetenz<sup>680</sup>. Nach den Kriterien des BVerfG darf eine Sonderabgabe nur von einer homogenen Gruppe erhoben werden, die dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck evident näher steht als jede andere Gruppe. Des Weiteren muss das Aufkommen gruppennützig verwendet werden<sup>681</sup>. Somit unterscheiden sich die Zulässigkeitsvoraussetzungen der Sonderabgabe des deutschen und des italienischen Rechts im Grundsatz nicht. Allerdings hat für die Sonderabgabe im deutschen Recht das BVerfG in mehreren Entscheidungen die Zulässigkeitskriterien festgelegt<sup>682</sup>, wohingegen das italienische Verfassungsgericht dazu noch keine Stellung bezogen hat<sup>683</sup>. Im Gegensatz zum italienischen Recht unterscheidet das BVerfG mittlerweile verschiedene Kategorien von Sonderabgaben. Die „Finanzierungsabgabe“ darf nicht zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben erhoben werden und sie muss die vom BVerfG aufge-

---

<sup>676</sup> BVerfGE 55, S. 274; 67, S. 256 = NJW 1985, S. 37; BVerfGE 75, S. 108 (147 f.) = NJW 1987, S. 3115; BVerfGE 78, S. 249 = NJW 1988, S. 2529; BVerfGE 82, S. 159 = NVwZ 1990, S. 53 = NJW 1991, S. 830 L; BVerfGE 91, S. 186 = NJW 1995, S. 381; BVerfGE 92, S. 91 = NJW 1995, S. 1733.

<sup>677</sup> Sacksofsky, „Verfolgung öffentlicher Zwecke durch Instrumente des Abgabenrechts“, NJW 2000, S. 2619 (2625); Selmer/Brodersen, „Die Verfolgung ökonomischer, ökologischer und anderer öffentlicher Zwecke“, DVBl. 2000, S. 1153 (1163); aber auch schon Trzaskalik, „Der instrumentelle Einsatz von Abgaben“ StuW 1992, S. 135 (145 ff.).

<sup>678</sup> U.a. Sacksofsky, a.a.O., S. 2619 (2625).

<sup>679</sup> Näher dazu auf S. 26 ff.

<sup>680</sup> BVerfGE 67, S. 256 (274).

<sup>681</sup> Zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen insbesondere BVerfGE 55, S. 274 (305 ff.); 67, S. 256 (276).

<sup>682</sup> U.a. BVerfGE 55, S. 274 (305 ff.); 67, S. 256 (276).

<sup>683</sup> Fantozzi, a.a.O., S. 62.

stellten Kriterien erfüllen<sup>684</sup>. Ferner muss die Erhebung der Abgabe ständig neu legitimiert werden<sup>685</sup>. An die „Lenkungsabgabe“ stellt das BVerfG hingegen geringere Anforderungen, da auf das Merkmal der gruppennützigen Verwendung des Aufkommens verzichtet wird<sup>686</sup>. Allerdings darf auch die Lenkungsabgabe nur von einer homogenen, von der Allgemeinheit aufgrund einer verbindenden Interessenlage abgrenzbaren Gruppe erhoben werden. Zwischen Lenkungszweck und Aufkommensverwendung muss ein Zusammenhang bestehen<sup>687</sup>.

Sowohl vom deutschen als auch vom italienischen Schrifttum werden jedoch schon gegen die grundsätzliche Zulässigkeit der Rechtsfigur der Sonderabgabe dogmatische Bedenken geäußert<sup>688</sup>. Die deutsche Literatur bringt gegen ihren Einsatz insbesondere vor, dass sie zu einer nicht sichtbaren Erhöhung der Abgabenlast führe<sup>689</sup>, dass sie den Grundsatz der Haushaltseinheit durchbräche, indem sie die Mittelverwendung der parlamentarischen Kontrolle entzöge und so die Mittelverschwendung begünstige<sup>690</sup>. Auch werde die Gesetzgebungs- und Verteilungsordnung der Finanzverfassung ausgehöhlt<sup>691</sup>. Aus diesen Gründen will auch das BVerfG die parafiskalische Sonderabgabe als seltene Ausnahme verstanden wissen<sup>692</sup>. Ähnliche Bedenken äußert auch die italienische Literatur<sup>693</sup>. Kritisiert wird insbesondere die Unbestimmtheit des Merkmals der

---

<sup>684</sup> Wie oben dargestellt, muss die Sonderabgabe von einer homogenen Gruppe Abgabepflichtiger aufgrund einer besonderen Gruppenverantwortlichkeit für den mit der Abgabe verfolgten Zweck erhoben werden. Das Abgabenaufkommen muss sodann gruppennützig eingesetzt werden. Vgl. dazu BVerfGE 55, S. 274 (306 f.); 67, S. 256 (276).

<sup>685</sup> Vgl. dazu BVerfGE 55, S. 274 (276).

<sup>686</sup> BVerfGE 67, S. 256 (274).

<sup>687</sup> So etwa Hey, „Rechtliche Zulässigkeit von Umweltabgabe unter dem Vorbehalt ihrer ökologischen und ökonomischen Wirksamkeit“, *StuW* 1998, S. 32 (37 f.).

<sup>688</sup> Ausführlich Sacksofsky, „Umweltschutz durch nichtsteuerliche Abgaben“, *Tübingen* 2000, S. 72 ff., m.w.N. Siehe aber auch z.B. Heun, „Die Sonderabgabe als verfassungsrechtlicher Abgabentypus“, *DVBl.* 1990, S. 666; Jarass, „Verfassungsrechtliche Grenzen für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben“, *DÖV* 1989, S. 1013; Fantozzi, „Diritto tributario“, *Turin* 2001, S. 62 f.; Menti, „Ambiente e imposizione tributaria“, *Mailand* 1999, S. 9 ff.

<sup>689</sup> Vgl. bei Sacksofsky, a.a.O., S. 72 ff., m.w.N.

<sup>690</sup> Vgl. bei Sacksofsky, a.a.O., S. 72 ff.

<sup>691</sup> So etwa Flockermann, „Stellenwert des Umweltschutzes im Rahmen der Steuerpolitik“, *DStJG* 15, (1993), S. 67 (81).

<sup>692</sup> BVerfGE 55, S. 274 (276).

<sup>693</sup> Fantozzi, „Diritto tributario“, *Turin* 2001, S. 62 f.; Menti, „Ambiente e imposizione tributaria“, *Mailand* 1999, S. 9 ff. Näher dazu auf S. 26 ff.

gruppennützigen Verwendung des Abgabeaufkommens. Es fehle diesem Merkmal an konkreten Vorgaben und Auslegungsgrenzen, an denen sich der Gesetzgeber orientieren müsse<sup>694</sup>. Zu Recht wird in diesem Zusammenhang kritisiert, dass die Möglichkeiten eines eventuellen Missbrauchs der Rechtsfigur der Sonderabgabe zu groß seien<sup>695</sup>. Durch eine entsprechend weite Auslegung habe der Gesetzgeber die gruppennützige Verwendung des Abgabeaufkommens zum Teil dem Allgemeininteresse gleichgesetzt, was zu einer Umgehung des Prinzips der Leistungsfähigkeit führe<sup>696</sup>. Daher ist das italienische Schrifttum der Ansicht, dass die Sonderabgabe und zwangsläufig auch die Umweltsonderabgabe, solange das Verfassungsgericht nicht klarstellend eingreift, den Anforderungen der Rechtssicherheit nicht genügen und deren Zulässigkeit schon grundsätzlich abzulehnen sei<sup>697</sup>. Auch in der deutschen Literatur wird kontrovers diskutiert, ob und in welchem Umfang Sonderabgaben, abgesehen von den dargestellten grundsätzlichen dogmatischen Bedenken, als Instrument des Umweltschutzes eingesetzt werden können<sup>698</sup>. Die Instrumentalisierung der Finanzierungsabgabe kommt nicht in Betracht, wenn das Aufkommen zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben verwendet werden soll<sup>699</sup>. Dies ist jedoch seit der Einführung des Art. 20a GG bei der Umweltsonderabgabe der Fall, da der Umweltschutz nunmehr zum verfassungsrechtlichen Staatsziel erhoben wurde. Somit muss dieser auch aus dem allgemeinen Staatshaushalt und nicht aus Nebenhaushalten finanziert werden<sup>700</sup>. Im Ergebnis sind Finanzierungsabgaben für den Umweltschutz verfassungswidrig. Aber auch die

---

<sup>694</sup> Fantozzi, a.a.O., S. 62; Menti, a.a.O., S. 9 ff.

<sup>695</sup> Fantozzi, a.a.O., S. 62; Menti, a.a.O., S. 9 ff.; siehe aber auch Miscali, „Tributi speciali“, Rom 1994, S. 15 ff.

<sup>696</sup> Fantozzi, a.a.O., S. 62; Menti a.a.O., S. 9 ff.; Miscali, a.a.O., S. 15 ff.

<sup>697</sup> Fantozzi, a.a.O., S. 63; Menti, a.a.O., S. 9 ff.; Miscali, a.a.O. S. 15 ff. Trotz dieser Bedenken seitens der Literatur hat der Gesetzgeber 1995 die Sonderabgabe für die Mülllagerung auf Deponien eingeführt. Näher dazu auf den S. 54 ff.

<sup>698</sup> U.a. Sacksofsky, „Umweltschutz durch nichtsteuerliche Abgaben“, Tübingen 2000, S. 72 ff.; dieselbe, „Verfolgung öffentlicher Zwecke durch Instrumente des Abgabenrechts“, NJW 2000, S. 2619 (2625); Gawel, „Umweltabgaben zwischen Steuer- und Gebührenlösung“, Baden-Baden 1999, S. 114 ff.; Hey, „Rechtliche Zulässigkeit von Umweltabgaben“, StW 1998, S. 32 (37 f.).

<sup>699</sup> BVerfGE 55, S. 274 (276); 67, S. 256 (276).

<sup>700</sup> So bereits BVerfGE 55, S: 274 (310); 91, S. 186 (205); 92, S. 91 (120) m.w.N.

Lenkungsabgabe eignet sich nur in beschränktem Maße. Zwar hat das BVerfG hier auf die gruppennützige Verwendung des Aufkommens verzichtet, sodass es nur noch darauf ankommt, dass sie von einer homogenen, von der Allgemeinheit aufgrund einer verbindenden Interessenlage abgrenzbaren Gruppe erhoben wird, zwischen Lenkungszweck und Aufkommensverwendung muss jedoch ein Zusammenhang bestehen<sup>701</sup>. Dieser Zusammenhang lässt sich jedoch nur herstellen, wenn die Abgabe von den Verursachern der Umweltbelastung selbst erhoben wird<sup>702</sup>. Eine allein durch Überwälzung erreichte Belastung der Verantwortlichen genügt diesem Erfordernis nicht, da sich Überwälzungsvorgänge nicht präzise steuern lassen. Die Verantwortlichen müssen daher nicht nur Träger, sondern auch Schuldner der Abgabe sein<sup>703</sup>. Damit scheidet eine Lenkungsabgabe als Umweltabgabe aus, wenn die direkte Erhebung bei den Verursachern aus technischen Gründen ausscheidet oder wenn die kausale Zurechnung von Verursachungsbeiträgen und Umweltbelastungen nicht möglich ist<sup>704</sup>.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Rechtsfigur der Sonderabgabe sowohl im italienischen als auch im deutschen Recht dogmatisch zum Teil schweren Bedenken unterliegt. Das italienische Schrifttum geht davon aus, dass Sonderabgaben und auch Umweltabgaben in der vom Gesetzgeber interpretierten Form gänzlich unzulässig sind. Hinsichtlich der Umweltabgaben im deutschen Recht ist zwischen den beiden Kategorien von möglichen Sonderabgaben zu unterscheiden. So sind Umweltabgaben in Form der Finanzierungsabgabe verfassungswidrig und auch in der Form der Lenkungsabgabe sind sie nur beschränkt einsetzbar.

---

<sup>701</sup> BVerfGE 67, S: 256 (274); 91, S. 186 (205).

<sup>702</sup> Kruse, „Öko-Steuern und Öko-Abgaben“, BB 1998, S. 2285 (2288).

<sup>703</sup> Kruse, a.a.O., BB 1998, S. 2288.

<sup>704</sup> Kruse, a.a.O., BB 1998, S. 2288.

## 2. Ist der Einsatz von Umweltabgaben sinnvoll?

Im vorigen Abschnitt wurde gezeigt, in welchem Umfang Abgaben als Lenkungsabgaben einsetzbar sind. Daneben ist jedoch auch die Frage zu klären, ob der Einsatz von Umweltabgaben überhaupt sinnvoll ist und welche Argumente dafür und welche dagegen sprechen<sup>705</sup>.

Ausgangspunkt für die Befürworter von Umweltabgaben ist insbesondere die Ansicht, dass das Umweltordnungsrecht allein unzureichend ist, um effektiven Umweltschutz zu betreiben<sup>706</sup>. So wird in der deutschen aber auch in der italienischen Literatur kritisiert, dass das Umweltordnungsrecht keinen Anreiz vermittele, das zulässige Emissionsmaximum zu unterschreiten, um die sog. Restverschmutzung zu verringern<sup>707</sup>. Ferner könnten die Grenzwertbestimmungen kaum vollständig mit dem wissenschaftlichen Erkenntnisfortschritt sowie der industriellen Entwicklung Schritt halten, sodass die Werte schnell veralten und nicht mehr das umwelttechnisch Mögliche widerspiegeln<sup>708</sup>. Umweltabgaben würden sich hingegen schon dadurch auszeichnen, dass sie dem Betroffenen einen erhöhten Freiheitsspielraum lassen, indem sie ein Selektionsinstrument darstellen<sup>709</sup>. Anstelle einer unmittelbar angeordneten Verhaltenspflicht hat der Einzelne die Wahl, ob er die Abgabe entrichtet oder auf das mit der Abgabe belegte Verhalten verzichtet. Von dieser Wahlmöglichkeit gehe gleichzeitig eine Anreizfunktion in dynamischer Hinsicht aus. Wer

---

<sup>705</sup> Auf die von der Literatur geäußerten rechtlichen Bedenken hinsichtlich der generellen Zulässigkeit von Umweltabgaben in der Form der verschiedenen Abgabentypen soll hier nicht mehr eingegangen werden, da diese bereits im vorherigen Abschnitt diskutiert wurden.

<sup>706</sup> Für das deutsche Recht: u.a. Trzaskalik, „Der instrumentelle Einsatz von Abgaben“, *StuW* 1992, S. 135 ff.; Weber-Grellet, „Lenkungssteuern im Rechtssystem“, *NJW* 2001, S. 3657 (3662); Hendler/Heimlich, „Lenkung durch Abgaben“, *ZRP* 2000, S. 325 (326); Sacksofsky, „Verfolgung öffentlicher Zwecke durch Instrumente des Abgabenrechts“, *NJW* 2000, S. 2619 (2624 f.). Für das italienische Recht: u.a. Musu, in: Gerelli/Tremonti (Hrsg.), „Tassazione consumo ambiente“, Mailand 2001, S. 55 ff.; Picciaredda/Selicato, „I tributi e l'ambiente“, Mailand 1996, S. 2 ff.; Menti, „Ambiente e imposizione tributaria“, Padova 1999, S. 1 ff.

<sup>707</sup> Vgl. Hendler/Heimlich, a.a.O., *ZRP* 2000, S. 325 (326); Musu, in: Gerelli/Tremonti (Hrsg.), a.a.O., S. 55 f.

<sup>708</sup> Hendler/Heimlich, a.a.O., *ZRP* 2000, S. 325 (326); Musu, in: Gerelli/Tremonti (Hrsg.), a.a.O., S. 55 f.

<sup>709</sup> So auch Gawel, „Steuerinterventionismus und Fiskalzweck der Besteuerung“, *StuW* 2001, S. 26 (27); Sacksofsky, a.a.O., *NJW* 2000, S. 2619 (2624); Musu, in: Gerelli/Tremonti (Hrsg.), a.a.O., S. 57 f.; Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 5 ff.

der Abgabenzahlung entgehen will, muss entscheiden, wie er den Verzicht organisieren will, sodass die Umweltabgaben stets einen Anreiz für technologische Fortentwicklungen im Interesse des Umweltschutzes bieten<sup>710</sup>. Dagegen argumentieren vereinzelte Stimmen in der deutschen Literatur, dass Umweltabgaben nur bei „Verzichtbarkeit des Schutzprogrammes“ geeignet seien, da der Zahlungsfähige sich von der im Wege des Abgabenrechts übermittelten Verhaltenspflicht freikaufen könne<sup>711</sup>. Diese Ansicht verkennt jedoch, dass ein Wirtschaftssubjekt sich grundsätzlich nach dem Prinzip Wirtschaftlichkeit entscheidet. So wird es sich nicht freikaufen, wenn es, auch auf längere Sicht, kostengünstiger ist, in umwelttechnische Maßnahmen zu investieren<sup>712</sup>. Daneben gibt es auch Stimmen, die das Umweltordnungsrecht für das grundsätzlich vorzugswürdigere Instrument halten<sup>713</sup>. Danach sei das Umweltordnungsrecht das zielgenauere Instrument und es bedürfe nicht erst eines langwierigen Trial-and-error-Prozesses<sup>714</sup>, um durch sorgfältiges Abwägen der Belastung tatsächlich eine umweltkonforme Verhaltensänderung zu erzielen. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass sowohl das Umweltordnungsrecht als auch das Umweltabgabenrecht spezifische Wirkungsbedingungen und Folgen haben, die sie für die eine oder andere Problemkonstellation geeigneter erscheinen lassen<sup>715</sup>. Auch im italienischen Schrifttum wird in diesem Zusammenhang gegen das Umweltordnungsrecht geäußert, dass die Festlegung und der Vollzug ordnungsrechtlicher Grenzwerte oftmals nur durch einen kosten- und personalintensiven Verwaltungsapparat zu gewährleisten sei. Die Durchführung von effektiven Kontrollen sei, wie die Vergangenheit gezeigt habe, nicht möglich<sup>716</sup>. Im Ergebnis ist sich die italienische Literatur jedoch einig,

---

<sup>710</sup> Sacksofsky, a.a.O., NJW 2000, S. 2624; Musu, in: Gerelli/Tremonti (Hrsg.), a.a.O., S. 57 f.; Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 5 f.

<sup>711</sup> So etwa P. Kirchhof, „Verfassungsrechtliche Grenzen von Umweltabgaben“, DStJG 15, 1993 Köln, S. 3 (5 f.).

<sup>712</sup> Dazu Sacksofsky, a.a.O., NJW 2000, S. 2619 (2623).

<sup>713</sup> Hey, „Rechtliche Zulässigkeit von Umweltabgaben“, StuW 1998, S. 32 (35).

<sup>714</sup> Ausführlich zu diesem Prozess bei Stenger, „Das Steuerrecht als Instrument des Umweltschutzes“, Diss. Frankfurt a.M. 1995.

<sup>715</sup> So auch Sacksofsky, a.a.O., NJW 2000, S. 2619 (2623).

<sup>716</sup> Musu, in: Gerelli/Tremonti (Hrsg.), a.a.O., S. 57 f.; Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 5 f.; Menti, a.a.O., S. 26 ff.

dass das Umweltabgabenrecht nur als Ergänzung zum Umweltordnungsrecht gesehen werden kann, da das Umweltabgabenrecht die Sicherung des ökologischen Existenzminimums nicht gewährleisten kann<sup>717</sup>. Somit sei ein Instrumentenverbund anzustreben, der der Sachlage des Einzelfalls angepasst werden könne<sup>718</sup>. Grundsätzlich zu derselben Ansicht kommt auch ein Großteil des deutschen Schrifttums, das die Umweltabgaben nicht als Ersatz für das Umweltordnungsrecht sehen will, sondern als Ergänzung zu diesem, um in den Bereichen Anreizwirkung zu entfalten, die mit dem Ordnungsrecht nicht erreicht werden<sup>719</sup>.

Zusammenfassend lässt sich somit feststellen, dass die Sinnhaftigkeit von Umweltabgaben weder in der deutschen noch in der italienischen Literatur unumstritten ist. Auffällig ist, dass die Argumentationen sich in weiten Teilen überschneiden. Die Kritiker des Umweltabgabenrechts haben hauptsächlich zwei Ansatzpunkte. Zum einen werden, wie im vorherigen Abschnitt dargestellt, dogmatische Bedenken hinsichtlich der Zulässigkeit der Umweltabgaben geäußert und zum anderen wird das Umweltabgabenrecht im Verhältnis zum Umweltordnungsrecht kritisiert. Die Befürworter des Umweltabgabenrechts hingegen kritisieren gerade die Unzulänglichkeit und die Steifheit des Umweltordnungsrechts. Grundsätzlich ist jedoch der vermittelnden Ansicht zuzustimmen, die weder dem Umweltordnungsrecht noch dem Umweltabgabenrecht grundsätzlich den Vorzug gibt<sup>720</sup>.

Beide Instrumente haben verschiedene Einsatzbereiche und Auswirkungen, sodass sie sich nicht gegenseitig ausschließen, sondern sich ergänzen. Welches Steuerungsmittel Erfolg versprechender ist, hängt von dem zu lösenden Sachproblem ab.

---

<sup>717</sup> Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 5.

<sup>718</sup> Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 5 f.

<sup>719</sup> U.a. Balmes, a.a.O., S. 148 ff.; Sacksofsky, a.a.O., NJW 2000, S. 2619 (2623); Hender/Heimlich, a.a.O., ZRP 2000, S. 325 (326).

<sup>720</sup> So Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 5 f.; Musu, in: Gerelli/Tremonti (Hrsg.), a.a.O., S. 57 ff.; Balmes, a.a.O., S. 148 ff.; Sacksofsky, a.a.O., NJW 2000, S. 2619 ff.

### 3. Vergleich der Umweltabgaben

#### 3.1 Abfallabgaben

Die Möglichkeit des Einsatzes von Umweltabgaben in diesem Bereich wurde im deutschen Recht durch die Urteile des BVerfG hinsichtlich der landesrechtlichen Abfallabgaben<sup>721</sup> und der kommunalen Verpackungssteuer<sup>722</sup> erheblich eingeschränkt. Danach stehen landesrechtliche und kommunale Abfallabgaben grundsätzlich im Widerspruch zur Rechtsordnung, da sie gegen das bundesrechtliche Kooperationsprinzip des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (KrW-/AbfG) verstoßen<sup>723</sup>. In der Folgezeit erklärte das BVerfG noch weitere landesrechtliche Vorschriften des Abfallrechts für nichtig<sup>724</sup>. Als Ergebnis ist daher festzustellen, dass sich der Bundesgesetzgeber mit dem Kooperationsprinzip gegen das Umweltabgabenrecht im Bereich des Abfallrechts entschieden hat.

Das italienische Recht sieht ein dem Kooperationsprinzip ähnliches Prinzip nicht vor. Trotzdem ist der Einsatz von Umweltabgaben in diesem Bereich sehr überschaubar. Mit dem Tarif für die Sammlung von Stadtabfällen wollte der Gesetzgeber ursprünglich eine Abgabe schaffen, die neben der Kostendeckung der Müllentsorgung auch einen Lenkungsanreiz zur Müllvermeidung entwickelt<sup>725</sup>. Eine entsprechende Individualisierung sollte dazu führen, dass sich das Verhalten des Abgabepflichtigen in der Gebührenhöhe niederschlägt. Die Umsetzung im Gesetz muss jedoch als fehlgeschlagen bewertet werden. Danach ist vorgesehen, dass die Abgabepflichtigen aufgrund von Parametern wie dem Einkommen, der Wohnfläche und der Familienmitgliederanzahl Gebührensätzen zugeordnet werden. Von der ursprünglich geplanten Umsetzung des Verursacherprinzips ist im Zuge der Reform des Abfallrechts nichts mehr übrig

---

<sup>721</sup> BVerfGE 98, S. 83 = NJW 1998, S. 2346.

<sup>722</sup> BVerfGE 98, S. 106 = NJW 1998, S. 2341.

<sup>723</sup> Ausführlich dazu auf den S. 89 ff.

<sup>724</sup> So in jüngerer Vergangenheit z.B. die in § 10 NW AbfG 1988 vorgesehene Lizenzpflicht zur Behandlung und Ablagerung ausgeschlossener Abfälle. Beschluss vom 29. 03. 2000 = NVwZ 2000, S. 1160 ff.

<sup>725</sup> Gesetzesverordnung Nr. 22 vom 05. 02. 1997. Ausführlich dazu auf den S. 46 ff.

geblieben. Vielmehr handelt es sich um eine Müllentsorgungsgebühr, die sich an der Kostendeckung orientiert. Ein ökologischer Lenkungsanreiz ist insoweit zu verneinen.

Angelehnt an die Müllentsorgungsgebühr ist die Steuer für die Ausübung des Schutzes und der Pflege der Umwelt<sup>726</sup>. Der Steuersatz beträgt 1% bis 5% der Müllentsorgungsgebühr und dient ausschließlich dem Zweck der Finanzierung der Provinzverwaltung für den Bereich der Müllsamm- lung, der Emissionsbekämpfung und der Bodenkontrolle (Art. 19 Abs. 1 der Gesetzesverordnung 504/92). Die Steuer hat daher nur insoweit einen umweltschützenden Charakter, als ihr Aufkommen der Finanzierung von Umweltschutzmaßnahmen dient. Eine Verhaltenslenkung der Steuer- pflichtigen ist mit der Steuer hingegen nicht beabsichtigt. Daher fällt die vorliegende Abgabe schon begrifflich nicht in den Bereich der Umwelt- steuern, da es nicht ausreicht, wenn allein durch die Verwendung des durch die Steuer erzeugten Aufkommens ein Bezug zum Umweltschutz hergestellt wird<sup>727</sup>.

Als Umweltabgabe geeigneter schien zunächst die Sonderabgabe für die Mülllagerung auf Deponien zu sein<sup>728</sup>. Die Abgabe hat zum einen das Ziel zur Reduzierung der Abfallproduktion anzuregen und zum anderen die Wiedergewinnung von Rohstoffen aus Abfällen zu fördern (Art. 3 Abs. 24 des Gesetzes Nr. 549/95). Probleme ergeben sich jedoch schon hinsichtlich der Zulässigkeit der Sonderabgabe. Die Deponiebetreiber als Abgabepflichtige stellen zwar eine bestimmte, abgrenzbare Gruppe dar, jedoch wird nur ein geringer Teil des Abgabeaufkommen gruppennützig verwendet. Der ganz überwiegende Teil des Aufkommens fließt ohne Zweckbindung in die Kassen der Regionen und Provinzen. Daher ist das Merkmal der gruppennützigen Verwendung des Abgabeaufkommens nicht erfüllt und die Sonderabgabe ist bereits unzulässig. Es liegt hier nahe zu vermuten, dass der Gesetzgeber die Rechtsfigur der Sonderabga-

---

<sup>726</sup> Art. 19 Abs. 1 bis Abs. 7 der Gesetzesverordnung Nr. 504 vom 30.12.1992. Dazu auf den S. 52 ff.

<sup>727</sup> Zur Definition des Begriffs Umweltsteuer vgl. „Umweltsteuern und ökologische Steuerreform“, OECD 1997, S. 18.

<sup>728</sup> Art. 3 Abs. 24 bis Abs. 40 des Gesetzes Nr. 549 vom 28. 12. 1995. Ausführlich zu der Abgabe auf den S. 54 ff.

be missbraucht hat, um, in Umgehung des Prinzips der Leistungsfähigkeit, eine neue Finanzquelle zu erschließen<sup>729</sup>. Daneben ergaben sich aber auch erhebliche Probleme bei der praktischen Umsetzung des Gesetzes. Neben der Schwierigkeit effektive Kontrollen durchzuführen, stellte sich die Tatsache, dass es sich bei dem Abgabengesetz um ein Rahmengesetz handelt, als Problem heraus. So kommt es nunmehr bei der Abgabenerhebung zu erheblichen regionalen Unterschieden, was den Markt unberechenbar und undurchsichtig macht. Dies führte dazu, dass die Unternehmen sich auf die Abgabe bisher nicht eingestellt haben und eine spürbare Reduzierung der Abfallproduktion daher noch nicht eingetreten ist<sup>730</sup>. Ein Eingreifen des Gesetzgebers ist somit unausweichlich, da es sich vorliegend um eine Abgabe handelt, die nicht die erhoffte ökologische Lenkungswirkung erzeugt und zudem unzulässig ist.

Zusammenfassend lässt sich somit feststellen, dass das deutsche und italienische Recht im Bereich der Abfallwirtschaft unterschiedliche Wege beschreitet. Hat sich der deutsche Gesetzgeber mit dem Kooperationsprinzip gegen das Umweltabgabenrecht entschieden, zieht der italienische Gesetzgeber den Einsatz von Umweltabgaben in diesem Bereich durchaus in Betracht. Allerdings sind die vorliegenden Umweltabgaben dadurch gekennzeichnet, dass sie keine ökologische Lenkungswirkung erzeugen und/oder deren Zulässigkeit zweifelhaft ist. Auffällig ist auch, dass bei allen italienischen Umweltabgaben im Abfallbereich der Eindruck entsteht, dass der Begriff des Umweltschutzes nur als Vorwand gebraucht bzw. missbraucht wurde, um ein anderes gesetzgeberisches Ziel zu verwirklichen.

---

<sup>729</sup> Menti, „Ambiente e impostazione tributaria“, Padova 1999, S. 9 ff.; Medugno, „Il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi“, ambiente 1997, S. 36; Fergola, „Il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi“, il fisco 2000, S. 445 ff.; Picciaredda/Selicato „I tributi e l’ambiente“, Mailand 1996, S. 186 f.

<sup>730</sup> So etwa Menti, a.a.O., S. 99 f. und S. 199 ff.; Fergola, a.a.O., il fisco 2000, S. 446 f.

### 3.2 Beitrag für die Wiederaufbereitung von Polyäthylen, Zwangskartelle und Zwangspfand für Einwegverpackungen

Unterschiedliche Entwicklungen sind auch hinsichtlich der privat organisierten Entsorgungs- und Verwertungssysteme für den Bereich der Verpackungen festzustellen. So ist die italienische Regierung bemüht, die Effizienz der Zwangskartelle zu steigern<sup>731</sup>, wohingegen die deutsche Regierung das vergleichbare Duale System (DSD) durch die Einführung des Zwangspfands für Einwegverpackungen erheblich geschwächt hat<sup>732</sup>. Ein Ausgangspunkt für die Entwicklung im italienischen Recht waren die schlechten Erfahrungen mit den ersten Zwangskartellen im Jahre 1988, die in erster Linie an einer unzureichenden Finanzierung scheiterten<sup>733</sup>. Ein zweiter Ausgangspunkt waren die unbefriedigenden Ergebnisse mit der Fabrikationssteuer für Plastiktüten<sup>734</sup> und dem Beitrag für die Wiederaufbereitung von Polyäthylen<sup>735</sup>. So scheiterte die Fabrikationssteuer für Plastiktüten zum einen an der unzulänglichen Definition des Begriffs der biologischen Abbaubarkeit sowie an unzureichenden Kontrollen. Ähnliche Probleme ließen auch den Beitrag für die Wiederaufbereitung von Polyäthylen scheitern. Zum einen waren auch hier effektive Kontrollen nicht durchführbar und zum anderen sah das mehrfach geänderte Gesetz letztlich eine Vielzahl von Steuerbefreiungen vor, die das Aufkommen erheblich sinken ließen und die Lenkungswirkung entscheidend schwächten.

Im Zuge der Reform des Abfallrechts<sup>736</sup> kam es sodann zur Rückbesinnung des Gesetzgebers auf die Zwangskartelle. So wurde 1997 das nationale Kartell für Verpackungen (sog. CONAI) gegründet<sup>737</sup>, das aus mehreren Einzelkartellen besteht. Jedes dieser Kartelle ist für die Sammlung

---

<sup>731</sup> Zu den Zwangskartellen auf den S. 63 ff.

<sup>732</sup> Zum Zwangspfand für Einwegverpackungen auf den S. 96 ff.

<sup>733</sup> Näher dazu auf den S. 64 ff.

<sup>734</sup> Gesetz Nr. 475 vom 09. 11. 1988. Näher dazu auf den S. 59 f.

<sup>735</sup> Eingeführt mit dem Gesetz Nr. 427/93. Aufgehoben mit Art. 56 Abs. 1 der Gesetzesverordnung Nr. 22 vom 05. 02. 1997. Dazu auf den S. 59 ff.

<sup>736</sup> Gesetzesverordnung Nr. 22 vom 05. 02. 1997.

<sup>737</sup> Mit den Art. 40 bis 48 der Gesetzesverordnung Nr. 22 vom 05. 02. 1997. Näher zum CONAI auf den S. 65 ff.

und die Verwertung einer bestimmten Verpackungsart vorgesehen. Die Kartelle wurden in der Form von Aktiengesellschaften (ital. s.p.a.) gegründet und dürfen daher das Mindeststammkapital von 120.000 Euro nicht unterschreiten<sup>738</sup>. Die Satzung der Gesellschaften wird durch Dekret von den zuständigen Ministerien erlassen. Gesellschafter sind grundsätzlich die Unternehmen, die an der Produktion der jeweiligen Verpackungen beteiligt sind. Die Kartelle sollen sich in erster Linie aus dem Verkauf der recycelten Produkte finanzieren. Die Sammlung und die Verwertung der Verpackungen müssen die Gesellschaften selbst organisieren, wobei die Gemeinden in den Ablauf mit einzubeziehen sind. Eine Ausschüttung etwaiger Überschüsse an die Gesellschafter ist gesetzlich ausgeschlossen (Art. 40 Abs. 2).

In Deutschland wurde am 28. 09. 1990 ebenfalls ein privat organisiertes Entsorgungssystem für gebrauchte Verkaufsverpackungen unter der Firma „Der Grüne Punkt Duales System Deutschland Gesellschaft für Abfallvermeidung und Sekundärrohstoffgewinnung mbH“ (DSD) mit Sitz in Köln gegründet<sup>739</sup>. Die Gesellschaft hat ein Stammkapital von 1,53 Mio. Euro. Deren Geschäftsanteile werden von Unternehmen des Handels, der abfüllenden und verpackungsherstellenden Industrie gehalten<sup>740</sup>. Eine Ausschüttung etwaiger Überschüsse an die Gesellschafter ist durch den Gesellschaftsvertrag ebenfalls ausgeschlossen<sup>741</sup>. Das Duale System finanziert sich über Lizenzentgelte, die die Zeichennehmer für die Verwendung der Marke „Der Grüne Punkt“ entrichten<sup>742</sup>. Im Auftrag des Dualen Systems übernehmen über 500 regionale - private oder kommunale - Entsorgungsunternehmen das Sammeln der gebrauchten Verkaufsverpackungen und ihre Trennung<sup>743</sup>. Die gesammelten und sortierten Wertstoffe stellen die Entsorgungsunternehmen den sog. Abnahme- und

---

<sup>738</sup> So nach der umfassenden Reform des Gesellschaftsrechts durch die Gesetzesverordnungen Nr. 5 und Nr. 6 vom 17. 01. 2003.

<sup>739</sup> Dazu z.B. Flanderka, „Struktur und Ausgestaltung des Dualen Systems in der Bundesrepublik Deutschland“, BB 1996, S. 649 ff.

<sup>740</sup> Flanderka, a.a.O., BB 1996, S. 649 (651).

<sup>741</sup> Flanderka, a.a.O., BB 1996, S. 649 (651).

<sup>742</sup> Vgl. auch die Fachinformationen des Bundesumweltministeriums vom 14. 08. 2003, abzurufen im Internet unter [http://www.pfandpflicht.info/hg\\_fachinfo.php](http://www.pfandpflicht.info/hg_fachinfo.php); Flanderka, a.a.O., BB 1996, S. 649 (651).

<sup>743</sup> Flanderka, a.a.O., BB 1996, S. 649 (652).

Verwertungsgarantiegebern bereit. Dies sind entweder die Erzeugerindustrie der einzelnen Verpackungsmaterialien oder Gesellschaften, die speziell für die Verwertung und Vermarktung der aus dem Dualen System stammenden Sekundärrohstoffe gegründet wurden<sup>744</sup>. Nach Anfangsschwierigkeiten operierte das Duale System erfolgreich auf dem Markt. So erfasste das DSD im Jahre 2002 die Müllmenge von 5,5 Mrd. Tonnen und es konnte bei einem Umsatz von 1,87 Mrd. Euro einen Bilanzgewinn von 127 Mio. Euro verzeichnen<sup>745</sup>.

Die Zwangskartelle hingegen haben die Anfangsschwierigkeiten erst in der jüngeren Vergangenheit gänzlich überwunden<sup>746</sup>. Dafür wurden zum einen die Widerstände der Gemeinden verantwortlich gemacht, die es den Kartellen schon schwierig machten, Verträge mit den Gemeinden abzuschließen, und zum anderen erwies sich die fehlende Gewinnmöglichkeit für die beteiligten Unternehmen als Hemmnis. Erstmals im Jahre 2002 konnte das CONAI einen Bilanzgewinn von 5,7 Mio. Euro verzeichnen<sup>747</sup>.

Das Duale System hingegen erlitt einen empfindlichen Rückschlag mit der Einführung des Zwangspfands für Einwegverpackungen<sup>748</sup>. Ursprünglich waren die Hersteller und Vertreiber von Verkaufsverpackungen wegen ihrer Beteiligung am Dualen System von der Pfand- und Rücknahmepflicht befreit (vgl. § 6 Abs. 3 VerpackV). Diese Befreiung stand jedoch unter der Bedingung, dass der Anteil der in Mehrwegverpackungen abgefüllten Getränke nicht unter 72% sinkt (§ 9 Abs. 2 VerpackV). Da dieser Anteil zumindest von Mai 2000 bis April 2001 unterschritten wurde, veröffentlichte die Bundesregierung die Ergebnisse der Nacherhebung<sup>749</sup>, die dazu führten, dass seit dem 1. Januar 2003 ein Pfand erhoben wird. Das Zwangspfand ist jedoch nicht unumstritten.

---

<sup>744</sup> Flanderka, a.a.O., BB 1996, S. 649 (652).

<sup>745</sup> Quelle: Financial Times Deutschland vom 21. 08. 2003. Abzurufen im Internet unter <http://www.ftd.de/ub/di/1055680383837.html>.

<sup>746</sup> Näher dazu auf den S. 67 ff.

<sup>747</sup> Medugno, „I risultati del CONAI dopo cinque anni di esperienza“, ambiente 2003, S. 136 ff.

<sup>748</sup> Ausführlich zum Dosenpfand auf den S. 96 ff.

<sup>749</sup> Die Ergebnisse wurden am 02. 07. 2002 im Bundesanzeiger, S. 14689 f. amtlich bekannt gemacht.

Zweifel werden sowohl im Hinblick auf seine verfassungsrechtliche Rechtfertigung, wie auch im Hinblick auf seine Sinnhaftigkeit geäußert. So bestehen verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber dem Zwangspfand in Bezug auf Art. 3 Abs. 1 GG, weil bei den einzelnen Einwegverpackungen von verschiedenen Mehrwegquoten ausgegangen wurde. Dieser Ungleichbehandlung will die Bundesregierung jedoch mit der „Dritten Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung“ entgegenreten<sup>750</sup>. Ebenso muss eine Verletzung des Art. 12 Abs. 1 GG angenommen werden<sup>751</sup>. So ist bereits die Erforderlichkeit des Eingriffs zu bezweifeln, da die Erhebung einer Verpackungsabgabe das mildere Mittel dargestellt hätte. Gänzlich zu verneinen ist hingegen die Angemessenheit des Eingriffs, da eine akute Umweltgefährdung durch die Einwegverpackungen nicht gegeben war. Vielmehr wurde mit dem Dualen System bereits eine besondere Sammlung und Verwertung von Einwegverpackungen durchgeführt. Neben diesen rechtlichen Bedenken, bestehen jedoch auch Bedenken an der Sinnhaftigkeit des Zwangspfands, die sich insbesondere auf dessen Folgen beziehen. Das Zwangspfand verursachte eine entscheidende Schwächung des funktionierenden Dualen Systems, das aufgrund der Einführung in die Verlustzone rutschte. Ferner muss die Industrie Investitionen in Höhe von 1-2 Mrd. Euro tätigen, um adäquate Rücknahmesysteme einzuführen. Ebenso ist das Eintreten des erhofften Lenkungsziels, nämlich die langfristige Steigerung der Mehrwegquote, nicht unumstritten. Im Ergebnis liegt die Vermutung nahe, dass insbesondere auch parteipolitische Interessen bei der Einführung des Dosenpfands mit im Vordergrund standen. Bestärkt wird diese Vermutung durch die erheblichen Probleme in der Anfangsphase, die auf ein überhastetes politisches Handeln schließen lassen und dazu führten, dass der Verbraucher durch unlogische Bepfandung verschiedener Getränkeverpackungen und unzureichender Rücknahmesysteme in erster Linie verwirrt wurde<sup>752</sup>.

---

<sup>750</sup> Ausführlich dazu auf den S. 108 f.

<sup>751</sup> Näher dazu auf den S. 101 ff.

<sup>752</sup> Vgl. dazu im Spiegel Nr. 32 vom 04. 08. 2003, S. 38 ff. und im Spiegel Nr. 9 vom 21. 02. 2004, S. 22 (24 f.).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es mit den Zwangskartellen des CONAI und dem Dualen System sowohl im italienischen als auch im deutschen Recht privat organisierte Entsorgungs- und Verwertungssysteme für den Bereich der Verpackungen gibt. Das CONAI unterscheidet sich vom Dualen System jedoch dadurch, dass es vom Staat erheblich in seiner Eigenständigkeit eingeschränkt wird. Unterschiedlich scheinen auch die Zukunftsperspektiven zu sein. Scheint das CONAI seine Anfangsprobleme nunmehr überwunden zu haben und kann es mittlerweile Gewinne verzeichnen, ist das Duale System durch die Einführung des Zwangspfands in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten.

### 3.3 Abwasserabgaben

Das italienische Umweltabgabenrecht sieht keine ökologisch motivierten Abwasserabgaben vor. Im deutschen Recht wurde eine solche Abwasserabgabe hingegen bereits 1976 mit dem Abwasserabgabengesetz eingeführt<sup>753</sup>. Diese Abgabe, die von den Ländern erhoben wird, hat nach ihrer gesetzlichen Konzeption den Charakter einer Sonderabgabe. Das ökologisch motivierte Lenkungsziel der Abgabe ist es, einen Anreiz zur Unterlassung von vermeidbaren Schadstoffemissionen in den Gewässern zu schaffen. Das Abgabeaufkommen ist grundsätzlich für Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässergüte vorgesehen und stellt daher ebenfalls einen Bezug zum Umweltschutz her.

Wurde die Sinnhaftigkeit der Abgabe als Instrument des Umweltschutzes lange Zeit von den Betroffenen unterstellt, so wird sie nunmehr kontrovers diskutiert<sup>754</sup>. Einer der Hauptkritikpunkte ist, dass die unzureichende Abgabehöhe keine Lenkungswirkung mehr entfaltet. So ist zwischen der Abgabehöhe und den Vermeidungskosten ein derartiges Missverhältnis

---

<sup>753</sup> BGBl. I, S. 2721. Näher zur Abwasserabgabe auf den S. 111 ff.

<sup>754</sup> Z.B. „Aktuelle Probleme des Gewässerschutz- und Abwasserrechts“, 2. umweltrechtliches Symposium des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht der Universität Leipzig am 16. und 17. 04. 1997, NuR 1998, S. 246 ff; „Kolloquium des Instituts für das Recht der Wasser- und Entsorgungswirtschaft an der Universität Bonn am 24. Juni 1998“, Zeitschrift für Wasserrecht 1999, S. 20 ff.

entstanden, dass sich die Abgabenerhebung im Restverschmutzungsbe-  
reich mit Lenkungszwecken nicht mehr rechtfertigen lässt<sup>755</sup>. Ein anderer  
Hauptkritikpunkt ist die Tatsache, dass die angestrebten Abgabenziele im  
Bereich der Gewässergüte und der Abwasserbehandlung erreicht oder  
bereits überschritten wurden<sup>756</sup>. Daneben werden noch weitere Einwände  
gegenüber der Abgabe erhoben wie z.B. die ungenaue Umsetzung des  
Verursacherprinzips mit der sog. Bescheidlösung und die zu überwin-  
denden bürokratischen Hindernisse, um eine Abgabeermäßigung auf-  
grund einer überschießenden Reinigungsleistung zu erreichen<sup>757</sup>.

In der Konsequenz muss man zum Ergebnis kommen, dass die Abwas-  
serabgabe in der vorliegenden Form nicht mehr gerechtfertigt ist und  
dass es für das Ansehen des Umweltabgabenrechts förderlich wäre, wenn  
eine Umweltabgabe nach dem Erreichen der ursprünglich angestrebten  
Lenkungs- und Finanzierungsziele abgeschafft würde.

### **3.4 Mineralölsteuern**

Sowohl im deutschen als auch im italienischen Recht wurde die Mineral-  
ölsteuer von einer Fiskalzweck- in eine Umweltsteuer umgewidmet<sup>758</sup>.  
Das Lenkungsziel, das mit der italienischen Mineralölsteuer verfolgt  
wird, ist die Reduzierung der Umweltemissionen (Art. 8 Abs. 1 des Ge-  
setzes Nr. 504/98). Mit der deutschen Mineralölsteuer soll die steuerliche  
Last des Faktors Arbeit auf den Faktor Umwelt verlagert werden<sup>759</sup>. So  
war die Mineralölsteuer Gegenstand der Ökologischen Steuerreform, die  
am 1. April 1999 mit dem Gesetz zum Einstieg in die Ökologische Steu-  
erreform in Kraft getreten ist<sup>760</sup>. Im Anschluss daran trat am 1. Januar  
2000 das Gesetz zur Fortführung der Ökologischen Steuerreform<sup>761</sup> und

---

<sup>755</sup> Kolloquium vom 24. Juni 1998, a.a.O., Zeitschrift für Wasserrecht 1999, S. 20 ff.

<sup>756</sup> Kolloquium vom 24. Juni 1998, a.a.O., Zeitschrift für Wasserrecht 1999, S. 20 ff.

<sup>757</sup> Kolloquium vom 24. Juni 1998, a.a.O., Zeitschrift für Wasserrecht 1999, S. 20 ff.

<sup>758</sup> Näher zur Mineralölsteuer im ital. Recht auf den S. 70 ff. Zur Mineralölsteuer im  
deutschen Recht auf den S. 119 ff.

<sup>759</sup> Vgl. BT-Drucks. 14/66 vom 19. 11. 1998.

<sup>760</sup> BGBl. I, S. 378.

<sup>761</sup> BGBl. I, S. 2432.

am 1. Januar 2003 das Gesetz zur Fortentwicklung der Ökologischen Steuerreform in Kraft<sup>762</sup>. Schwerpunkte der Reform waren die Erhöhung der Mineralölsteuersätze und die Einführung der Stromsteuer. Das Aufkommen der beiden Steuern ist in erster Linie für die Entlastung der Rentenversicherungsbeiträge vorgesehen.

Im italienischen Recht begann der bis zum Jahr 2005 noch andauernde Reformprozess der Mineralölsteuer mit dem Inkrafttreten des Gesetzes Nr. 448/98 am 1. Januar 1999. Die Reform sieht bis 2005 hauptsächlich die schrittweise Erhöhung der Steuersätze vor. Das Steueraufkommen ist nicht zweckgebunden. Da die Gesamtsteuerbelastung jedoch nicht steigen darf, wird die Einkommensteuer im Gegenzug entsprechend gesenkt. Grundsätzlich besteuern das deutsche und das italienische Mineralölsteuergesetz die gleichen Öle und Gase. Ausnahmen sind die Kategorien des Erdöls und der Heizöle, die vom italienischen Mineralölsteuergesetz zusätzlich erfasst werden, wohingegen das deutsche Mineralölsteuergesetz die mittelschweren Öle vorsieht. Unterschiede ergeben sich jedoch hinsichtlich der Besteuerung der einzelnen Öle und Gase. So sieht das deutsche Mineralölsteuergesetz bei Benzin eine Steuersatzdifferenzierung zwischen bleifreiem und bleihaltigem Benzin vor. Das italienische Mineralölsteuergesetz hingegen verzichtet ab 2005 auf eine solche Differenzierung. Diese ökologisch fragwürdige Änderung rechtfertigt der italienische Gesetzgeber mit der Ansicht, dass die Nachfrage nach bleihaltigem Benzin von allein zurückgehen werde, da die neue Generation der Kraftfahrzeuge ausschließlich mit bleifreiem Benzin angetrieben würde<sup>763</sup>. Ferner sieht das deutsche Mineralölsteuergesetz, im Gegensatz zum italienischen, seit dem 1. November 2001 bei unverbleitem Benzin und bei Dieselmotorkraftstoff auch eine Differenzierung hinsichtlich des Schwefelgehalts vor.

Die Steuersätze für Benzin sind nach deutschem Recht grundsätzlich höher als nach italienischem Recht<sup>764</sup>. Dagegen bewegen sich die Steuer-

---

<sup>762</sup> BGBl. I, S. 4602.

<sup>763</sup> Vgl. dazu D'Alfonso, „Il punto sulla carbon tax“, *il fisco* 2001, S. 13281 ff.

<sup>764</sup> Italien: 594,05 EUR pro 1000 Liter bleifreies und verbleites Benzin; Deutschland: 669,80/654,50 EUR pro 1000 Liter bleifreies Benzin und 721 EUR pro 1000 Liter verbleites Benzin.

sätze für Diesel auf demselben Niveau<sup>765</sup>. Im Ergebnis bedeutet dies, dass der Dieselkraftstoff sowohl nach dem deutschen als auch nach dem italienischen Mineralölsteuergesetz gegenüber dem Benzinkraftstoff begünstigt wird. Trotz der Kenntnis des gesundheits- und umweltschädlichen Charakters des Dieselkraftstoffs hat weder der italienische noch der deutsche Gesetzgeber die steuerliche Verzerrung im Zuge der Reformen beseitigt<sup>766</sup>. Ist diese Begünstigung aus wirtschaftlichen Gründen nachvollziehbar, so ist sie aus ökologischen Gesichtspunkten jedoch abzulehnen.

Die Steuersätze für Flüssiggas richten sich bei dem italienischen Mineralölsteuergesetz danach, ob es als Kraftstoff oder als Heizungsbrennstoff dient. Das deutsche Mineralölsteuergesetz geht insoweit von einem hohen Grundsteuersatz aus (1.217 EUR für 1000 kg Flüssiggas), gewährt jedoch eine deutliche Steuerermäßigung, wenn das Flüssiggas als Kraftstoff eingesetzt wird. In diesem Fall ist der deutsche Steuersatz grundsätzlich niedriger als der italienische<sup>767</sup>. Bemerkenswert ist ferner, dass die Erdgasverbrennung von der italienischen Mineralölsteuer erfasst wird, von der deutschen Steuer hingegen nicht. Zu erklären ist diese Besteuerung mit der enormen Bedeutung des Erdgases in Italien, insbesondere im privaten Bereich<sup>768</sup>.

Des Weiteren sehen beide Mineralölsteuergesetze gewisse Steuerermäßigungen vor. Danach gewährt das italienische Mineralölsteuergesetz Ermäßigungen für den industriellen Einsatz von Heizölen und für die Erdgasverbrennung, wobei letzteres sich nur auf das Gebiet des Mezzogiorno bezieht. Hinzu kommen ferner gewisse Ermäßigungen für stromerzeugende Unternehmen. Das deutsche Mineralölsteuergesetz sieht hingegen eine Fülle von Steuerbefreiungen, -ermäßigungen und -erstattungen

---

<sup>765</sup> Italien: 467,84 EUR pro 1000 Liter Diesel; Deutschland: 470,40/485,70 EUR pro 1000 Liter Diesel.

<sup>766</sup> Ausführlich zum gesundheits- und umweltschädigenden Charakter des Dieselkraftstoffs auf den S. 126 ff.

<sup>767</sup> Italien: 206,58 EUR pro 1000 kg Flüssiggas für den Verwendungszweck als Kraftstoff; Deutschland: 161 EUR pro 1000 kg Flüssiggas für den Verwendungszweck als Kraftstoff zum Antrieb von Verbrennungsmotoren in Fahrzeugen.

<sup>768</sup> So wird in Italien fast ausschließlich mit Erdgas geheizt und gekocht. Näher dazu Fergola, „La carbon tax“, ambiente 2002, S. 331 ff.

vor. Ökologisch motiviert sind in erster Linie die Steuerbefreiung für Biokraftstoffe (§ 4 Abs. 2 Nr. 1 MinÖlStG) sowie die Steuerermäßigung für gasbetriebene Fahrzeuge (§ 3 Abs. 1 Nr. 1a und Nr. 2 MinÖlStG). Ökologisch widersprüchlich sind insbesondere die Begünstigungen für die Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft (vgl. § 25 Abs. 3, § 25 Abs. 3a und § 25d Abs. 2 MinÖlStG).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die ökologische Umwidmung der italienischen Mineralölsteuer konsequenter war und eher dazu geeignet ist eine entsprechende Lenkungswirkung zu entfalten als die deutsche Mineralölsteuer. Zwar gehen beide Gesetzgeber den Weg der Steuererhöhung, jedoch hebt das deutsche Mineralölsteuergesetz die möglichen Lenkungswirkungen durch ökologisch widersprüchliche Steuerermäßigungen wieder auf. Das italienische Mineralölsteuergesetz beschränkt die Ermäßigungen hingegen auf wenige Ausnahmen. Insbesondere spricht gegen die deutsche Mineralölsteuer als Umweltsteuer, dass das Aufkommen zur Entlastung der Rentenkassen gebraucht wird. Das Aufkommen aus der italienischen Mineralölsteuer gewährt dem italienischen Staat hingegen keine neuen Einnahmen, sondern diese werden durch die Senkung der Einkommensteuer wieder zurückgegeben. Im Ergebnis ist es dem italienischen Gesetzgeber mit der Mineralölsteuer gelungen eine glaubwürdige Umweltsteuer einzuführen. Hinsichtlich der deutschen Mineralölsteuer muss man dagegen zum Ergebnis kommen, dass der Gesetzgeber das umweltrechtliche Instrumentarium in erster Linie als Vorwand missbraucht hat, um seine parteipolitischen Interessen durchzusetzen und die Rentenkasse zu entlasten.

### **3.5 Stromsteuern**

In Deutschland wurde die Stromsteuer mit dem Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform eingeführt. In Kraft getreten ist die Steuer

am 1. April 1999<sup>769</sup>. In Italien wurde die erste Stromsteuer bereits am 8. Juli 1924 eingeführt<sup>770</sup>. Die Stromsteuer nach deutschem Recht wird, als Element der Ökologischen Steuerreform, als Umweltabgabe bezeichnet, wohingegen die Stromsteuer nach italienischem Recht grundsätzlich eine Fiskalzwecksteuer ist.

Der Steuergegenstand ist jeweils der elektrische Strom (§ 1 StromStG/Art. 52 Abs. 1 der Gesetzesverordnung Nr. 504/95). Steuer-schuldner ist nach beiden Stromsteuergesetzen der Versorger (§ 5 Abs. 2 i.V.m. § 2 Nr. 1 StromStG/Art. 52 Abs. 1 der GesetzesVO Nr. 504/95). Die Bemessungsgrundlage ist nach dem deutschen Stromsteuergesetz der Stromverbrauch in MWh, nach dem italienischen Gesetz der Stromverbrauch in kWh. Der Regelsteuersatz beträgt nach deutschem Recht seit dem 1. Januar 2003 20,50 Euro pro MWh (§ 3 StromStG), nach italienischem Recht 0,029 Euro pro kWh (Art. 52 Abs. 1 i.V.m. Anlage 1 der GesetzesVO).

Steuerbefreiungen sind von beiden Stromsteuergesetzen vorgesehen. So sieht das deutsche Stromsteuergesetz drei Fälle der Steuerbefreiungen vor, von denen insbesondere die Nr. 1 ökologisch motiviert ist (vgl. § 9 Abs. 1 StromStG). Danach ist Strom von der Steuer befreit, wenn er aus erneuerbaren Energieträgern erzeugt und aus einem ausschließlich aus solchen Energieträgern gespeisten Netz oder einer entsprechenden Leitung entnommen wird. Diese Steuerbefreiung verstößt jedoch gegen das abgabenspezifische Diskriminierungsverbot des Art. 90 EGV (Art. 95 EGV), da Strom aus erneuerbaren Energieträgern, der in ein allgemeines Versorgungsnetz eingespeist wird, nicht von der Steuer befreit wird. Ein solches Differenzierungskriterium steht im Widerspruch zu den Zielen der Gemeinschaft, weil diese ökologisch fragwürdige Differenzierung allein aufgrund genereller Nachweisschwierigkeiten und mangelnder Überprüfbarkeit der Ursprungsangaben der Stromlieferungen aus anderen Mitgliedsstaaten eingeführt wurde<sup>771</sup>.

---

<sup>769</sup> Zur deutschen Stromsteuer auf den S. 129 ff.

<sup>770</sup> Zur italienischen Stromsteuer auf den S. 75 ff.

<sup>771</sup> Vgl. BT-Drucks. 14/40, S. 20; näher dazu auf den S. 133 ff.

Das italienische Stromsteuergesetz sieht 13 Fälle vor, in denen Strom von der Steuer befreit ist (Art. 52 Abs. 2 der GesetzesVO). Hauptsächlich beziehen sich diese Befreiungen auf den Betrieb von staatlichen Einrichtungen, wie z.B. der staatlichen Eisenbahn oder des staatlichen Fernsehsenders RAI. Daneben sind jedoch auch fünf Fälle vorgesehen, die von der Steuer schon nicht erfasst werden (Art. 53 Abs. 3 der GesetzesVO). Bemerkenswert ist, dass zwei der Fälle einen ökologischen Bezug aufweisen. So wird zum einen der Strom nicht von der Steuer erfasst, der aus erneuerbaren Energiequellen bis zu einer Stärke von 20 kW produziert wird (Art. 53 Abs. 3a der GesetzesVO), und zum anderen der Strom, der durch Stromerzeugungsaggregate erzeugt wird, die mit biologischem Methangas betrieben werden (Art. 53 Abs. 3c der GesetzesVO). Als einzige Steuervergünstigung sieht das italienische Stromsteuergesetz vor, dass sich der Steuersatz für den monatlich über 200.000 kWh hinausgehenden Verbrauch auf 0,019 Euro pro kWh reduziert. Das deutsche Stromsteuergesetz sieht einen ermäßigten Steuersatz in drei Fällen vor (§ 9 Abs. 2, Abs. 2a und Abs. 3 StromStG). Ökologisch widersprüchlich ist insbesondere die Begünstigung für die Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft (Abs. 3).

Beide Stromsteuern stellen grundsätzlich Verbrauchsteuern dar, wobei die Steuer nach deutschem Recht, um neben der Umsatzsteuer verfassungsrechtlich gerechtfertigt zu sein, einer besonderen Legitimation bedarf, die über den reinen Fiskalzweck hinausgeht<sup>772</sup>. Diese soll durch den ökologischen Lenkungszweck gegeben sein, wobei bereits zweifelhaft ist, ob die Stromsteuer objektiv geeignet ist, das Lenkungsziel der Stromersparnis erreichen zu können. Diese Zweifel gründen sich zum einen auf der Tatsache, dass die relativ bescheidenen Preiserhöhungen nicht ausreichen, eine Verhaltenslenkung herbeizuführen und zum anderen darauf, dass die ökologisch widersprüchlichen Steuerermäßigungen einer eventuellen Lenkungswirkung entgegenstehen. Dementsprechend

---

<sup>772</sup> Hidien, „Neue Steuern braucht das Land?“, BB 1999, S. 341 f.; siehe auch auf den S. 133 ff.

konnte die Bundesregierung bisher auch auf keine Lenkungserfolge verweisen<sup>773</sup>.

Als Ergebnis lässt sich daher feststellen, dass die italienische Stromsteuer grundsätzlich eine Fiskalzwecksteuer darstellt, die jedoch aufgrund der Höhe der Steuersätze mittelbar umweltlenkend wirkt. Bei der deutschen Stromsteuer bestehen, aufgrund der unzureichenden Steuersätze und den ökologisch zweifelhaften Steuerermäßigungen, erhebliche Bedenken hinsichtlich ihrer Geeignetheit als Umweltsteuer. Vielmehr muss man zum Ergebnis kommen, dass der Begriff des Umweltabgabenrechts auch hinsichtlich der Stromsteuer lediglich vorgeschoben wurde, um in erster Linie parteipolitische Interessen durchsetzen zu können und eine weitere Einnahmequelle zu erschließen.

### **3.6 Kraftfahrzeugabgaben**

Sowohl in Deutschland als auch in Italien wird eine Kraftfahrzeugabgabe erhoben. Nach dem Kraftfahrzeugsteuergesetz (KraftStG 2002)<sup>774</sup> wird in Deutschland eine Steuer erhoben<sup>775</sup>. Als besondere Verbrauchsteuer neben der Umsatzsteuer erhält sie ihre Legitimation aufgrund ihres ökologischen Lenkungsziels, nämlich den Schadstoffausstoß zu senken. Nach italienischem Recht wird bereits seit 1923 eine Kraftfahrzeugabgabe in Form einer Gebühr erhoben<sup>776</sup>. Als staatliche Gegenleistung definiert das Gesetz die Eröffnung der Möglichkeit mit dem Fahrzeug öffentliche Straßen und Plätze befahren zu können (vgl. Art. 1 des Dekrets des Staatspräsidenten Nr. 39/53). 1976 wurde sodann die sog. Zuschlagsgebühr für Fahrzeuge, die mit Dieselmotoren angetrieben werden, einge-

---

<sup>773</sup> Dazu bei „Die Ökologische Steuerreform ist effektiver Umweltschutz“, S. 10, Bundesministerium der Finanzen, Berlin, März 2003, Referat IV A1; „Die Ökologische Steuerreform: Einstieg, Fortführung und Fortentwicklung zur Ökologischen Finanzreform“, Umweltbundesamt 2003, S. 8.

<sup>774</sup> BGBl. I, S. 3818.

<sup>775</sup> Näher zur deutschen Kraftfahrzeugsteuer auf den S. 139 ff.

<sup>776</sup> Gesetzesverordnung Nr. 3283 vom 30. Dezember 1923. Näher zur italienischen Kraftfahrzeuggebühr auf den S. 79 ff.

führt<sup>777</sup>. Ferner wurde 1984 eine sog. Sondergebühr für Fahrzeuge, die mit Flüssiggas oder Methangas angetrieben werden, eingeführt<sup>778</sup>. Da diese Kraftstoffe von der Mineralölsteuer begünstigt werden, sollten sowohl die Zuschlags- als auch die Sondergebühr zu einer Angleichung der Belastungen führen. Ferner soll mit dem Gebührenaufkommen, das den Regionen zusteht, deren Finanzautonomie gestärkt werden<sup>779</sup>. Waren die Zuschlags- und die Sondergebühr vor der ökologischen Umwidmung der Mineralölsteuer aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten gerechtfertigt, so stehen die Gebühren nunmehr dem ökologischen Lenkungsziel der Mineralölsteuer zum Teil entgegen. Insbesondere die Sondergebühr für mit Flüssig- und Methangas betriebene Fahrzeuge ist nach der ökologischen Umwidmung der Mineralölsteuer nicht mehr zu rechtfertigen. Dagegen hat die Zuschlagsgebühr den ökologisch positiven, aber ebenfalls nicht beabsichtigten Nebeneffekt, dass die Begünstigung des Dieselmotors gegenüber dem Benzinmotor abgeschwächt wird.

Gebührenschildner ist nach italienischem Recht derjenige, der als Eigentümer des Fahrzeugs in das öffentliche Kraftfahrzeugregister eingetragen ist (Art. 2 Abs. 2 des Dekrets Nr. 39/53). Nach dem KraftStG ist grundsätzlich derjenige Steuerschildner, für den das Fahrzeug zugelassen ist (vgl. § 7 KraftStG). Bemessungsgrundlage sind bei Krafträdern und Personenkraftwagen, soweit durch Hubkolbenmotoren angetrieben, der Hubraum und zusätzlich die Schadstoff- und die Kohlendioxidemissionen (§ 8 Nr. 1 KraftStG). Nach italienischem Recht bemisst sich die Gebührenehöhe nach der PS bzw. KW-Stärke des Motors des jeweiligen Fahrzeugs (Art. 2 Abs. 1b). Der Gebührensatz beträgt zurzeit 2,58 Euro pro KW<sup>780</sup>. Ferner muss ggf. zusätzlich die Zuschlags- oder die Sondergebühr entrichtet werden.

Steuerbefreiungen bzw. -ermäßigungen sieht das KraftStG in den § 3 bis § 3d vor. Einen ökologischen Bezug hat die Befreiung für besonders schadstoffreduzierte PKW (§ 3b KraftStG). Danach ist zum einen die

---

<sup>777</sup> Diese Gebühr wurde mit dem Gesetz Nr. 786 vom 30. November 1976 eingeführt.

<sup>778</sup> Diese Gebühr wurde mit dem Gesetz Nr. 362 vom 21. Juli 1984 eingeführt.

<sup>779</sup> Näher dazu auf den S. 82 ff.

<sup>780</sup> Der Gebührensatz wurde letztmalig mit dem Ministerialdekret vom 27. Dezember 1997 festgelegt. Dazu in: *il fisco* 1998, S. 100 ff.

Befreiung für die Fahrzeuge der Emissionsgruppen Euro 3/Euro 4 (Abs. 1) und zum anderen die Befreiung der besonders verbrauchsarmen PKW (Abs. 2) bis zu einer entsprechenden Kappungsgrenze vorgesehen. Damit soll zum einen ein Anreiz geschaffen werden, sich beim Kauf eines neuen PKW insbesondere für einen der Emissionsstufe Euro 3/Euro 4 zu entscheiden und zum anderen soll eine Anschubwirkung geschaffen werden, umweltschonende Motorentechnik schneller zur Serien- und Marktreife zu bringen.

Die italienische Kraftfahrzeuggebühr sieht in den Art. 17 bis 34 des Dekrets Nr. 39/53 ebenfalls Befreiungen und Ermäßigungen vor, jedoch beziehen sich diese hauptsächlich auf Fahrzeuge, die von staatlichen Einrichtungen genutzt werden. Befreiungen oder Begünstigungen, die ökologisch motiviert sind, sieht das Dekret hingegen nicht vor.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die italienische Kraftfahrzeuggebühr keine ökologische Ausrichtung hat. Vielmehr steht zumindest die Sondergebühr für Fahrzeuge, die mit Flüssig- oder Methangas betrieben werden, den Lenkungszielen des Mineralölsteuergesetzes entgegen. Zurückzuführen ist dies auf die noch fehlende Anpassung der Kraftfahrzeuggebühr an die nunmehr ökologische Ausrichtung des Mineralölsteuergesetzes. Hingegen hat es der deutsche Gesetzgeber mit der Kraftfahrzeugsteuer geschafft, ökologische Lenkungsziele und Fiskalziele in Einklang zu bringen. So hat die Besteuerung der PKW durch die schrittweise ökologische Umwidmung eine immer stärkere Ausrichtung an Emissionswerten erfahren. Kritisch anzumerken ist jedoch, dass sich der Gesetzgeber bisher ausschließlich auf die steuerliche Emissionslenkung des Personenkraftverkehrs konzentriert hat. Eine vollständige Umgehung des stetig zunehmenden Gütertransportverkehrs scheint in dieser Hinsicht nicht sachgerecht.

### 3.7 Wasserentnahmeentgelte

In Italien wird seit 1994 eine Gebühr für den Verbrauch von öffentlichem Wasser erhoben<sup>781</sup>. In Deutschland war insoweit Baden-Württemberg der Vorreiter, wo der sog. Wasserpfennig seit dem 1. Januar 1988 erhoben wird<sup>782</sup>. Die hessische Grundwasserabgabe nach dem HGruWAG trat sodann am 1. Juli 1992 in Kraft<sup>783</sup>. Die Einordnung des Abgabentyps und dessen Vereinbarkeit mit der Verfassung bzw. dem GG wurden sowohl im italienischen als auch im deutschen Recht lange Zeit kontrovers diskutiert<sup>784</sup>. Umstritten war in der italienischen wie auch in der deutschen Literatur die Frage, ob der Abgabepflicht eine staatliche Gegenleistung gegenübersteht und wenn ja, worin diese besteht. Die Literaturansichten taten sich mit der Bejahung einer Gegenleistung schwer, da sowohl das italienische als auch das deutsche Schrifttum grundsätzlich davon ausging, dass dem Staat in irgendeiner Weise Kosten für die Gegenleistung entstehen müssten.

In Italien geht eine solche Abgabeform auf ein Dekret aus dem Jahr 1938 zurück<sup>785</sup>. Danach wurde eine Abgabe für die Empfangsmöglichkeit des staatlichen Radio- und Fernsehprogramms erhoben. Das Verfassungsgericht<sup>786</sup> und auch der Kassationshof<sup>787</sup> beendeten schließlich eine jahrelange Diskussion über den Abgabentyp, indem sie dessen Rechtmäßigkeit bestätigten und ihn dem Bereich der Gebühren zuordneten. Die staatliche Gegenleistung sahen die Gerichte in der vom Staat verliehenen Möglichkeit ein Staatsgut in besonderem Maße zu beanspruchen. Damit entschied

---

<sup>781</sup> Die Gebühr wurde mit Art. 18 Abs. 1 bis Abs. 17 des Gesetzes Nr. 36 vom 5. Januar 1994 eingeführt. Näher zu der Gebühr auf den S. 83 ff.

<sup>782</sup> Gesetz zur Änderung des Wassergesetzes für Baden-Württemberg vom 27. 07. 1987, GBl., S. 224 ff. Näher zu den Wasserentnahmeentgelten auf den S. 147 ff.

<sup>783</sup> Hessisches Gesetz über die Erhebung einer Abgabe für Grundwasserentnahmen vom 17. Juni 1992, GVBl. I, S. 209.

<sup>784</sup> Picciaredda/Selicato, „I tributi e l'ambiente“, Mailand 1996, S. 117 ff. m.w.N.; Kirchhof, „Der baden-württembergische Wasserpfennig“, NVwZ 1987, S. 1031 ff.; Köck, „Der Wasserpfennig und das Abgabenrecht“, UPR 1991, S. 7 ff.; Sander, „Der Wasserpfennig - eine Abgabe mit oder ohne staatliche Gegenleistung“, DVBl. 1990, S. 18 ff.

<sup>785</sup> D.P.R. Nr. 246, vom 21. Februar 1938; näher dazu auf den S. 21 ff. und 83 f.

<sup>786</sup> Urteil Nr. 219 vom 20. April 1989.

<sup>787</sup> Urteil Nr. 8549 vom 3. August 1993.

den die Gerichte gleichzeitig, dass die staatliche Gegenleistung keinen Kostenaufwand erfordert, um eine Gebühr zu rechtfertigen<sup>788</sup>. Im Ergebnis ähnelt dieser Abgabentyp der sog. Verleihungsgebühr, da dem Abgabepflichtigen ein Recht eingeräumt wird, aus dem ihm ein wirtschaftlicher Vorteil erwächst.

In Deutschland hat das BVerfG direkt über die Wasserentnahmeentgelte entschieden und den baden-württembergischen „Wasserpfennig“ und die hessische Grundwasserabgabe für verfassungsgemäß erklärt<sup>789</sup>. Zu deren Rechtfertigung hob das BVerfG hervor, dass der Einzelne, dem die Nutzung einer der Bewirtschaftung unterliegenden Ressource eröffnet wird, einen Sondervorteil gegenüber all denen erhalte, die dieses Gut nicht oder nicht in diesem Umfang nutzen. Es sei sachlich gerechtfertigt den Vorteil ganz oder teilweise abzuschöpfen<sup>790</sup>. Das BVerfG versäumte jedoch abschließend zu klären, um welchen Abgabentyp es sich bei dem Wasserentnahmeentgelt handelt und worin die eventuelle Gegenleistung besteht. Daher wird in der Literatur auch weiterhin über die Einordnung der Abgabe kontrovers diskutiert<sup>791</sup>, wobei der Annahme des Vorliegens einer sog. Ressourcennutzungsgebühr der Vorzug zu geben ist. Die Ressourcennutzungsgebühr stellt, in Abgrenzung zur sog. Verleihungsgebühr, direkt auf die Nutzung von Umweltgütern und den dadurch erlangten Vorteil ab<sup>792</sup>. Die staatliche Gegenleistung liegt daher bei den Wasserentnahmeentgelten in der Duldung der Nutzung eines öffentlichen Umweltgutes; geleistet wird der wirtschaftliche Vorteil, der in der Wasserentnahme liegt<sup>793</sup>. Damit hat auch das BVerfG im Ergebnis entschieden, dass eine Kostenverursachung für die abgabepflichtige Gegenleistung nicht erforderlich ist<sup>794</sup>.

---

<sup>788</sup> Ausführlich dazu auf den S. 21 ff.

<sup>789</sup> Beschluss des 2. Senats des BVerfG vom 7. November 1995; vgl. BVerfGE 93, S. 319 = NuR 1996, S. 240 ff.

<sup>790</sup> BVerfGE 93, S. 319 (345 f.) = NuR 1996, S. 240 (243).

<sup>791</sup> Ausführlich dazu auf den S. 150 ff.

<sup>792</sup> Murswiek, „Die Ressourcennutzungsgebühr“, NuR 1994, S. 170 ff.

<sup>793</sup> Vgl. Murswiek, „Ein Schritt in Richtung auf ein ökologisches Recht“, NVwZ 1996, S. 417 (419).

<sup>794</sup> Meyer, „Die Gebühr als finanzverfassungsrechtliches Instrument zur Erhebung von Umweltabgaben“, NVwZ 2000, S. 1003.

Ähnlich beurteilt wird die Frage einer möglichen Übertragbarkeit der Gebühr auf andere Umweltmedien. Nach der italienischen Literatur wird für eine Übertragbarkeit vorausgesetzt, dass das entsprechende Umweltmedium ebenfalls im Eigentum des Staates steht oder zumindest von diesem verwaltet wird<sup>795</sup>. Für die Ressource Wasser ist die Voraussetzung erfüllt, da Flüsse, Bäche, Seen und auch das Grundwasser zum Eigentum des Staates gehören (vgl. Art. 822 ZGB). Das deutsche Schrifttum<sup>796</sup> ist ebenfalls der Ansicht, dass Voraussetzung für die Erhebung einer solchen Abgabe ist, dass der Abgabepflichtige einen Sondervorteil gegenüber der Allgemeinheit erhält. Dieses sei jedoch nur der Fall, wenn das entsprechende Umweltgut der Allgemeinheit nur in beschränktem Maße zugänglich sei. Eine solche Beschränkung, eine sog. öffentlich-rechtliche Benutzungsordnung, gibt es bisher jedoch nur für das Gut Wasser. Dieses wurde aus der Privatrechtsordnung ausgegliedert und durch Gesetz beschränkt (vgl. § 1a Abs. 3 und § 2 WHG).

Konkret wird die Gebühr in Italien für den Verbrauch von öffentlichem Wasser sowohl für die Entnahme von Oberflächenwasser als auch für die Grundwasserentnahme erhoben (Art. 18 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 36/94). Nach dem WG BaWü und dem HGruWAG wird das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser mit einer Abgabe belegt (§ 17a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 WG BaWü, § 1 Abs. 1 HGruWAG). Hingegen ist nur in Baden-Württemberg auch das Entnehmen oder Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern abgabenbelastet (§ 17a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 WG BaWü). Neben unterschiedlichen Ausnahmetatbeständen sind in beiden Ländern, zur Wahrung des ökologischen Existenzminimums, Bagatellgrenzen vorgesehen (§ 17a Abs. 2 Nr. 6 WG BaWü, § 1 Abs. 4 HGruWAG)<sup>797</sup>. Das italienische Gesetz erfasst den Verbrauch von öffentlichem Wasser hingegen vollständig. Das ökologische Existenzminimum wurde insoweit nicht berücksichtigt.

---

<sup>795</sup> Picciaredda/Selicato, a.a.O., S. 119.

<sup>796</sup> So u.a. v. Mutius/Lünenbürger, „Verfassungsrechtliche Aspekte einer umfassenden ökologischen Ressourcenwirtschaft“, NVwZ 1996, S. 1061 ff.

<sup>797</sup> Die Bagatellgrenze beträgt nach dem WG BaWü 2000 Kubikmeter im Kalenderjahr und nach dem HGruWAG 1000 Kubikmeter im Veranlagungszeitraum.

Die Gebührenhöhe richtet sich im italienischen Recht in erster Linie nach dem Verwendungszweck für das Wasser. Auf Antrag des Abgabepflichtigen erteilt ihm die zuständige Behörde die Genehmigung zum Verbrauch öffentlichen Wassers für einen bestimmten, von ihm beantragten Zweck. Auf die Herkunft des Wassers nimmt das Gesetz keinen Bezug und auch die konkrete Wassermenge ist ausschließlich bei der Bestimmung der Abgabehöhe für den industriellen Verbrauch des Wassers von Bedeutung. Danach wird für eine Gebühr von 11.363 Euro eine Genehmigung für den Verbrauch von drei Millionen Kubikmeter Wasser erteilt (Art. 18 Abs. 1 Buchst. d des Gesetzes Nr. 36/94). Daneben wird die Genehmigung für den Verwendungszweck der Bewässerung pro Hektar (Art. 18 Abs. 1 Buchst. b) und für die Energiegewinnung aus Wasser je produziertes Kilowatt (Art. 18 Abs. 1 Buchst. f) erteilt.

Nach dem WG BaWü und dem HGruWAG bestimmt sich die Abgabehöhe hingegen nach dem Verwendungszweck und nach der Menge, in Baden-Württemberg zudem nach der Herkunft des Wassers. In Baden-Württemberg beträgt derzeit der niedrigste Satz 0,005 Euro je Kubikmeter, der höchste 0,05 Euro je Kubikmeter<sup>798</sup>. In Hessen sind zwischen 0,13 Euro je Kubikmeter und 0,28 Euro je Kubikmeter zu entrichten (§ 3 Abs. 1 S. 1 HGruWAG). Für bestimmte Wirtschaftszweige ermäßigt sich der Satz um 50% (§ 3 Abs. 2 HGruWAG). In Härtefällen besteht die Möglichkeit der Ermäßigung oder der vollen oder teilweisen Befreiung (§ 17f WG BaWü, § 1 Abs. 5 und Abs. 6 HGruWAG). Nach italienischem Recht ist eine Ermäßigung ausschließlich für den industriellen Wasserverbrauch vorgesehen (Art. 18 Abs. 1 Buchst. d). Danach ermäßigt sich der Abgabesatz um 50%, wenn das abgabepflichtige Unternehmen das Wasser in ausreichendem Maße behandelt und wiederaufbereitet.

Das Aufkommen der italienischen Gebühr fließt in einen Sonderfond, der Projekte und Maßnahmen zur Reduzierung des öffentlichen Wasserverbrauchs finanziert (Art. 18 Abs. 3). In Hessen wird das Aufkommen zweckgebunden zur Verringerung von Grundwasserentnahmen sowie

zum Schutz, zur Sicherung und Verbesserung der Grundwasservorkommen verwendet (§ 6 HGruWAG). In Baden-Württemberg fließt das Aufkommen hingegen ohne Zweckbindung in den Landeshaushalt (§ 17a Abs. 3 S. 3 WG BaWü).

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass es dem italienischen Gesetzgeber mit der vorliegenden Gebühr, aufgrund ihrer umfassenden Abgabepflicht und ihrer ökologischen Aufkommensverwendung, gelungen ist, eine Umweltabgabe zu schaffen, die ausschließlich der Ressourcenschonung dient. Vom Grundsatz her ebenso positiv zu bewerten sind die Wasserentnahmeabgaben nach dem HGruWAG und dem WG BaWü, wobei zu beachten ist, dass die hessische Gebühr zum 31. Dezember 2004 außer Kraft tritt<sup>799</sup>.

Der Grundgedanke der Abgaben ist jeweils derselbe. Mit der Beschränkung der an sich frei verfügbaren Ressource Wasser wurde ein Anreiz zum sparsamen Umgang mit dem Wasser geschaffen. Somit handelt es sich bei den Abgaben um ein Instrument der Ressourcenschonung. Unterschiedlich sind hingegen die Gebährentypen. Die italienische Gebühr hat die Charakteristika einer Verleihungsgebühr, die Gebühren nach dem WG BaWü und dem HGruWAG sind hingegen der Ressourcennutzungsgebühr zuzuordnen. Die Abgabepflicht für das Entnehmen und Ableiten von Oberflächenwasser wird nur von der italienischen und der badenwürttembergischen Gebühr vorgesehen. In Hessen umfasst die Abgabepflicht lediglich die Grundwasserentnahme. Die ökologische Aufkommensverwendung der italienischen und der hessischen Gebühr stellt einen engen Bezug zum Umweltschutz her. In Baden-Württemberg fließt das Aufkommen hingegen ohne Zweckbindung in dem Landeshaushalt. Anzumerken ist schließlich, dass die italienische Gebühr trotz der positiven Ansätze nicht die erhofften Wirkungen erzielt, was die Literatur auf die unzureichenden Abgabesätze und Kontrollen zurückführt<sup>800</sup>.

---

<sup>798</sup> Vgl. im Verzeichnis über das Entgelt für Wasserentnahmen, Anlage zu § 17a Abs. 3 WG BaWü.

<sup>799</sup> Näher dazu auf den S. 158 ff.

<sup>800</sup> Gallo/Marchetti, „I presupposti della tassazione ambientale“, rassegna tributaria 1999, S. 131.

### 3.8 Naturschutzrechtliche Ausgleichsabgaben

Im deutschen Recht sind auf dem Sachgebiet des Naturschutzrechts in den Ländern gesetzliche Regelungen erlassen worden, wonach unter bestimmten Voraussetzungen eine - üblicherweise als Ausgleichsabgabe bezeichnete - öffentlich-rechtliche Geldleistung bei denjenigen anfällt, die einen Eingriff in Natur und Landschaft vornehmen<sup>801</sup>. Eine der naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe vergleichbare Abgabe kennt das italienische Recht nicht.

In Hessen wird diese Abgabe gemäß dem HENatG erhoben<sup>802</sup>. Die Abgabepflicht entsteht für genehmigte Eingriffe in die Natur und Landschaft (§ 6b Abs. 1 HENatG). Abgabepflichtig ist grundsätzlich der Verursacher des Eingriffs (vgl. § 6b Abs. 2 HENatG). Die Ausgleichsabgabe bemisst sich in Hessen nach der sog. Ausgleichsabgabenverordnung (AVV)<sup>803</sup>. Danach werden mittels eines vom Verursacher erstellten Bestands- und Ausgleichsplans sog. Wertepunkte nach Nutzungstyp und pro qm ermittelt (vgl. Anlage 2 AAV). Pro errechnetem Wertepunkt ist sodann ein bestimmter Betrag zu entrichten (§ 1 Abs. 2 AAV). Mit dem Aufkommen aus der Abgabe werden Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege finanziert (§ 6b Abs. 3 HENatG).

Eine Befreiung von der Abgabe ist vorgesehen, wenn der Verursacher geeignete Ersatzmaßnahmen anbietet (§ 6b Abs. 4 S. 1 HENatG) oder wenn er den Eingriff aufgrund seines Ökokontos ausgleicht (§ 6b Abs. 1 i.V.m. Abs. 5 HENatG)<sup>804</sup>.

Im Ergebnis ist die Geeignetheit der naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe, aufgrund des von ihr ausgehenden Grundgedankens, zu bejahen. Dieser geht davon aus, dass der Verursacher eines Eingriffs in Natur und

---

<sup>801</sup> Hendlar, „Zur Entwicklung des Umweltabgabenrechts“, NuR 2000, S. 661 (664 f.).

<sup>802</sup> GVBl. I 1996, S. 145. Näher zur naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe auf den S. 162 ff.

<sup>803</sup> GVBl. I 1995, S. 120. Die Ermächtigung für die Verordnung ergibt sich aus § 6b Abs. 7 S. 1 i.V.m. Abs. 1 S. 2 HENatG.

<sup>804</sup> Näher dazu bei Stich, „Rechtsfragen des sog. Ökokontos bzw. der Vorrats - Ausgleichsmaßnahmen von Gemeinden und bauwilligen Privatunternehmen“, UPR 2000, S. 321 ff.

Landschaft, wenn keine anderen Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen angeboten werden, zumindest eine Geldleistung für die Umweltbeeinträchtigung zu erbringen hat. Dadurch wird vermieden, dass die durch ihn herbeigeführten Verluste an Umweltwerten allein von der Allgemeinheit getragen werden müssen. Die erfolgreiche Umsetzung des Verursacherprinzips ist somit gelungen. Daneben ist aufgrund der unterschiedlichen Verteilung der Wertepunkte auch ein Lenkungsanreiz zu weniger umweltschädlichen Eingriffen zu bejahen<sup>805</sup>.

### 3.9 Walderhaltungsabgaben

Einige Bundesländer haben, neben den dargestellten naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgaben, noch besondere Walderhaltungsabgaben eingeführt<sup>806</sup>. Das italienische Recht sieht eine vergleichbare Abgabe hingegen nicht vor.

In Hessen wird die Walderhaltungsabgabe nach § 11 Abs. 5 HFG erhoben<sup>807</sup>. Näher geregelt ist die Abgabe in der Vierten Verordnung zur Durchführung des Hessischen Forstgesetzes (4. DVO zum HFG)<sup>808</sup>. Die Abgabepflicht entsteht, wenn die nachteilige Wirkung einer Waldrodung nicht ausgeglichen werden kann (§ 11 Abs. 5 HFG). Die Höhe der Abgabe bemisst sich nach der Schwere der Beeinträchtigung, dem Wert oder dem Vorteil für den Verursacher sowie nach der wirtschaftlichen Zumutbarkeit (§ 11 Abs. 5 S. 1 HFG). Die Ober- und Untergrenzen der Abgabehöhe sind durch Rahmensätze bestimmt (§ 5 Abs. 1 der 4. DVO zum HFG). Das Aufkommen aus der Abgabe wird für Maßnahmen zur Erhaltung des Waldes eingesetzt, wobei die 4. DVO zum HFG diese Maßnahmen konkretisiert (vgl. § 11 Abs. 5 S. 2 HFG i.V.m. § 7 der 4. DVO zum HFG).

---

<sup>805</sup> Vgl. Anlage 2 AAV für die Verteilung der Wertepunkte.

<sup>806</sup> § 11 Abs. 5 HFG; § 9 Abs. 4 BWaldG; § 8 Abs. 4 BdbgWaldG; § 15 Abs. 6 MVWaldG; § 8 Abs. 5 SWaldG; § 10 Abs. 4 ThürWaldG.

<sup>807</sup> GVBl. I 1978, S. 424. Näher zur Walderhaltungsabgabe nach dem HFG auf dem S. 167 ff.

<sup>808</sup> GVBl. I 1980, S. 96.

Im Ergebnis hat auch die Walderhaltungsabgabe die Funktion der Wiedergutmachung, wobei der ökologische Lenkungsanreiz schwächer ist als bei der naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe. Eine nachvollziehbare Unterscheidung nach Nutzungstypen sieht das Gesetz nicht vor und auch die Möglichkeit zu realen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bleiben dem Verursacher versagt. Einzig im Hinblick auf die Rodung von Waldflächen, die als Erholungswald ausgewiesen sind, wird ein deutlicher Lenkungsanreiz zum Unterlassen der Rodung entfaltet. In diesem Fall kann die Abgabehöhe das bis zu Fünffache der tatsächlichen Kosten betragen (§ 5 Abs. 2 der 4. DVO zum HFG).

#### **4. Fazit**

Abgaben als Instrumente des Umweltschutzes werden sowohl in Deutschland als auch in Italien in Betracht gezogen. Dabei stehen dem italienischen und dem deutschen Gesetzgeber mit der Steuer, der Gebühr und dem Beitrag sowie der Sonderabgabe dieselben Abgabentypen zur Verfügung.

Unstreitig kann die Steuer im deutschen und im italienischen Recht neben dem Fiskalzweck auch einen Lenkungszweck verfolgen. Allerdings ergeben sich aus dem Einsatz von Umweltsteuern eine Reihe von Folgeproblemen, die zum Teil von erheblichem verfassungsrechtlichem Gewicht sind. Ungeachtet dieser Bedenken hat sowohl der deutsche als auch der italienische Gesetzgeber bereits Umweltsteuern eingeführt. Dabei werden die Möglichkeiten des deutschen Gesetzgebers aufgrund der Art. 105 f. GG grundsätzlich auf besondere Verbrauchsteuern beschränkt. Der italienische Gesetzgeber hat hingegen, aufgrund der Offenheit des Steuersystems, die Möglichkeit Umweltsteuern verschiedener Art einzuführen. Jedoch hat auch dieser sich bisher in erster Linie auf Umweltsteuern in der Form der Verbrauchsteuer beschränkt.

Daneben stellt grundsätzlich auch die Gebühr ein geeignetes Instrument des Umweltschutzes dar. Ausschlaggebend waren insoweit die Entschei-

dungen des BVerfG und des italienischen Verfassungsgerichts, dass die abgabenbelastete Gegenleistung dem Staat keine Kosten verursachen muss. In diesem Zusammenhang hat das BVerfG die Ressourcennutzungsgebühr und das italienische Verfassungsgericht die Verleihungsgebühr anerkannt. Eine Übertragung der Gebühr auf andere Umweltmedien als das Wasser ist jedoch sowohl in Italien als auch in Deutschland zur Zeit nicht möglich, da jeweils vorausgesetzt wird, dass die Ressource der Bewirtschaftung bzw. Verwaltung des Staates unterliegt.

Die Rechtsfigur der Sonderabgabe erscheint zunächst besonders gut geeignet zur Realisierung des Verursacherprinzips. Insbesondere für die italienische Sonderabgabe bietet sich der Einsatz als Umweltabgabe an, da an die Zulässigkeit erheblich geringere Anforderungen gestellt werden, als an die Sonderabgabe nach deutschem Recht. Allerdings sind die dogmatischen Bedenken gegenüber der Rechtsfigur so gewichtig, dass man zum Ergebnis kommen muss, dass die Umweltsonderabgabe nach deutschem Recht lediglich in beschränktem Maße in der Form der Lenkungsabgabe einsetzbar ist, und dass die Sonderabgabe nach italienischem Recht, aufgrund der von ihr ausgehenden Rechtsunsicherheit, gänzlich abzulehnen ist.

Bei Betrachtung der aktuellen Umweltabgaben ist zunächst festzustellen, dass es weder in Italien noch in Deutschland zu einer Ökologisierung des Abgabenrechts gekommen ist.

Vielmehr stellt das Umweltabgabenrecht in Italien eine Randerscheinung dar. Mit der Sonderabgabe für die Mülllagerung auf Deponien<sup>809</sup>, der Mineralölsteuer<sup>810</sup> und der Gebühr für den Verbrauch von öffentlichem Wasser<sup>811</sup> sieht das italienische Recht lediglich drei Abgaben vor, die prinzipiell zum Bereich der Umweltabgaben gezählt werden können. Gründe für die Zurückhaltung des italienischen Gesetzgebers bei der Einführung von Umweltabgaben sind neben entgegenstehenden wirt-

---

<sup>809</sup> Näher zu der Abgabe auf den S. 54 ff.

<sup>810</sup> Näher zu der Steuer auf den S. 70 ff.

<sup>811</sup> Näher zu der Gebühr auf den S. 83 ff.

schaftlichen und politischen Interessen auch das bisher fehlende Bewusstsein für das Umweltabgabenrecht.

Aber auch im deutschen Recht stellt das Umweltabgabenrecht lediglich eine Randerscheinung dar. Darüber hinaus ist eine Abkehr des Gesetzgebers vom Instrument der Umweltabgaben festzustellen. So wurden die Umweltabgaben, aufgrund des Kooperationsprinzips, gänzlich aus dem Bereich des Abfallrechts verdrängt und auch die Wasserentnahmeentgelte sind zum Teil wieder abgeschafft worden<sup>812</sup>. Ausschlaggebend für diese Entwicklung sind auch in Deutschland die entgegenstehenden wirtschaftlichen und politischen Interessen.

Bei den bestehenden Umweltabgaben ist hingegen im deutschen und auch im italienischen Recht auffällig, dass der jeweilige Gesetzgeber oftmals das Instrument des Umweltabgabenrechts gebraucht bzw. missbraucht, um seine politischen Interessen durchzusetzen. Hierzu eignet sich das Umweltabgabenrecht deswegen, da der Begriff des Umweltschutzes, auch in Verbindung mit einer höheren Abgabenlast, in der Bevölkerung eine beachtliche Akzeptanz erfährt. Als negative Beispiele sind im deutschen Recht insbesondere die mit der Ökologischen Steuerreform reformierte Mineralölsteuer<sup>813</sup> und die neu eingeführte Stromsteuer<sup>814</sup> und im italienischen Recht der Tarif für die Sammlung von Stadtabfällen<sup>815</sup>, die Abgabe für die Ausübung des Schutzes und der Pflege der Umwelt<sup>816</sup> und die Sonderabgabe für die Mülllagerung auf Deponien<sup>817</sup> zu nennen.

Abschließend ist festzustellen, dass die Umweltabgaben, trotz der dogmatischen Bedenken und des Missbrauchs seitens des Gesetzgebers, nicht grundsätzlich abzulehnen sind. So sieht das italienische Recht z.B. mit der Mineralölsteuer<sup>818</sup> und das deutsche Recht z.B. mit der Kraftfahr-

---

<sup>812</sup> Z.B. in Thüringen. Art. 1 Nr. 5 des Thüringer Gesetzes zur Änderung umweltrechtlicher Vorschriften vom 7. Januar 1999 (GVBl., S. 1).

<sup>813</sup> Näher zu der Steuer auf den S. 119 ff.

<sup>814</sup> Näher zu der Steuer auf den S. 129 ff.

<sup>815</sup> Näher zu dem Tarif auf den S. 46 ff.

<sup>816</sup> Näher zu der Abgabe auf den S. 51 ff.

<sup>817</sup> Näher zu der Sonderabgabe auf den S. 54 f.

<sup>818</sup> Näher zu der Steuer auf den S. 70 ff.

zeugsteuer<sup>819</sup> durchaus Abgaben vor, die effektiv zum Umweltschutz beitragen. Im Ergebnis kommt es bei dem Instrument der Umweltabgaben entscheidend auf die näheren Modalitäten der rechtlichen Umsetzung an.

---

<sup>819</sup> Näher zu der Steuer auf den S. 139 ff.

## Lebenslauf

Am 25. Dezember 1972 wurde ich in Castrop-Rauxel (NRW) geboren. Ich besuchte die Grundschule und das Adalbert-Stifter-Gymnasium in Castrop-Rauxel und bestand dort im Juni 1992 das Abitur.

Im Oktober 1992 begann ich das Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Gießen. 1995/96 nahm ich am ERASMUS-Programm teil, in dessen Rahmen ich neun Monate die Grundlagen des italienischen Rechts an der Universität Parma studierte. Im November 1998 bestand ich sodann das 1. Juristische Staatsexamen. Im Dezember 1998 begann ich an der Universität Bologna für meine Dissertation zu recherchieren und wurde im Juli 1999 vom Fachbereich Rechtswissenschaften der Universität Gießen als Doktorand angenommen. Im Januar 2000 trat ich das Referendariat am LG Bochum an, das ich im Februar 2002 mit dem Bestehen des 2. Juristischen Staatsexamen abschloss. Im April 2002 zog ich nach Italien und begann dort an der staatlichen Universität Mailand die italienischen Rechtswissenschaften als ordentlicher Student zu studieren.

## Danksagung

Mein besonderer Dank gilt Herrn Professor Dr. Friedrich von Zezschwitz für seine intensive Betreuung. Er hat meiner Arbeit bis zur Fertigstellung jederzeit eine wertvolle wissenschaftliche Begleitung und Förderung angedeihen lassen.

Ferner möchte ich meiner Freundin Susanne Hörrmann für ihr Verständnis, ihre Geduld und ihre wertvollen Ratschläge während dieser Zeit danken.

Weiterhin danke ich auch meinen Eltern und meiner Großmutter für die finanzielle Unterstützung und ihre niemals endende Geduld.