

**Eine verfassungsrechtlich vergleichende Studie über die Effektivierung
des Umweltschutzes durch ökologisch orientierte Steuern in Deutschland
und Brasilien**

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

einer Hohen Rechtswissenschaftlichen Fakultät

der Universität zu Köln

vorgelegt von Julia Mattei, LL.M.

aus: São Paulo, Brasilien

2016

Referent: Professor Dr. Höfling, MA

Korreferent: Professorin Dr. Winkler

Tag der mündlichen Prüfung: 14.11.2016

"Unbestimmte Garantien sind keine Garantien.
Entscheidend ist, dass Garantien gut formuliert, scharf
umrissen und präzise sind."

"Garantias indefinidas não são garantias. O essencial
à realidade, na existência de toda e qualquer garantia,
é que seja articulada, nítida e precisa."

Rui Barbosa

Inhaltsübersicht

Danksagung.....	9
Abkürzungsverzeichnis.....	11
Einleitung	19
1. Teil - Der verfassungsrechtliche Umweltschutz und die Wirtschaftsordnung ...	27
A. Umweltschutz und Staat.....	27
B. Umweltschutz im deutschen Grundgesetz.....	36
C. Der Umweltschutz in der brasilianischen Bundesverfassung.....	47
D. Grundlagen der Erhebung umweltschutzorientierter Lenkungsabgaben ...	61
E. Zwischenergebnis: Umweltschutz als Gebot und Grenze der Wirtschaftsordnung.....	87
2. Teil - Energiesteuern als Instrument einer ökologischen Abgabenreform	92
F. Rechtsvergleichender Überblick über die Zulässigkeit von umweltrechtlich orientierten Lenkungsabgaben.....	92
G. Energieverbrauch und Steuerreformprojekte in Deutschland und in Brasilien.....	147
Schlussfolgerungen	185
Literaturverzeichnis.....	192
Anhang I - Ausgewählte Vorschriften der brasilianischen Verfassung von 1988.....	209
Anhang II – Thesenpapier	236
Lebenslauf	238

Gliederung

Danksagung	9
Abkürzungsverzeichnis	11
Einleitung.....	19
I. Problemstellung	19
II. Grundlage	20
III. Methodik	23
IV. Grenzen der Untersuchung	24
V. Grobgliederung	26
1. Teil - Der verfassungsrechtliche Umweltschutz und die Wirtschaftsordnung	27
A. Umweltschutz und Staat	27
B. Umweltschutz im deutschen Grundgesetz	36
I. Überblick	36
II. Umweltschutz durch die Staatszielbestimmung in Art. 20a GG	37
III. Umweltschutz durch Grundrechte	42
1. Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte gegen umweltbeeinträchtigende Tätigkeiten des Staats	43
2. Schutzpflicht des Staats zum Schutz der Umwelt	45
C. Der Umweltschutz in der brasilianischen Bundesverfassung	47
I. Überblick	47
II. Das Grundrecht auf eine ökologisch ausgeglichene Umwelt	49
1. Subjektiv- und objektiv-rechtliche Dimensionen	52
2. Durchsetzung	54
III. Grundpflicht zum Umweltschutz	56
IV. Staatszielbestimmung Umweltschutz	58

V. Zwischenfazit	60
D. Grundlagen der Erhebung umweltschutzorientierter Lenkungsabgaben ...	61
I. Staatsinterventionen in die Wirtschaft.....	61
1. Staatsinterventionismus	63
2. Staatsinterventionen und Wirtschaftsverfassungsrecht.....	67
a) Art. 109 Abs. 2 des deutschen Grundgesetzes.....	67
b) Art. 170 ff. der brasilianischen Verfassung.....	75
II. Umwelt als Produktionsfaktor.....	82
E. Zwischenergebnis: Umweltschutz als Gebot und Grenze der Wirtschaftsordnung	87
I. Deutschland.....	88
II. Brasilien	90
2. Teil - Energiesteuern als Instrument einer ökologischen Abgabenreform.....	92
F. Rechtsvergleichender Überblick über die Zulässigkeit von umweltrechtlich orientierten Lenkungsabgaben	92
I. Einführung	92
II. Umweltschutzorientierte Interventionsinstrumente.....	93
1. Ordnungsrechtliche Regulierung (Command-and-Control Regulations).....	94
2. Der minimale oder fehlende Staatseingriff und Coase-Theorem.....	96
3. Der Emissionshandel.....	98
4. Subventionen.....	100
5. Umweltabgaben.....	102
6. Zwischenfazit	104
III. Nichtsteuerliche Umweltabgaben.....	105
1. Vorzugslasten	106
2. Sonderabgaben in Deutschland.....	109

3. Der brasilianische sog. Beitrag zur Intervention in die Wirtschaftsbereiche	111
4. Die sog. CIDE-Comb	113
a) Struktur	115
b) Verfassungsrechtliche Fragen	117
IV. Umweltschützende Steuern	120
1. Begriffliche Klärungen	120
2. Zulässigkeit von Lenkungs Zwecken im Steuerrecht.....	121
3. Zentrale Elemente des Umweltsteuermodells	124
4. Rechtliche Maßstäbe umweltschützender Lenkungssteuern	129
a) Erfüllung des Steuerbegriffs	129
b) Steuererhebungskompetenz.....	132
c) Vereinbarkeit mit den Prinzipien des Steuerrechts	134
5. Umweltsteuern als Zwecksteuern	140
6. Problematische Aspekte von Umweltsteuern	143
G. Energieverbrauch und Steuerreformprojekte in Deutschland und in Brasilien.....	147
I. Problemaufriss.....	147
II. Ökologische Steuerreform in Deutschland	150
1. Entwicklungsetappen der deutschen Diskussion – eine Skizze.....	150
2. Der gesetzliche Einstieg in die ökologische Steuerreform	153
a) Kritische Stimmen	158
b) Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 20. April 2004	160
3. Weitere Ökologisierung des Steuersystems.....	162
III. Die ökologische Steuerreform in Brasilien	166
1. Zum Stand der Ökologisierung des brasilianischen Steuersystems.....	167
2. Die CIDE-Comb als ökologische Abgabe	171
a) Überblick	171
b) Umweltauswirkungen der CIDE-Comb.....	173

3. Übergreifende Überlegungen zu einer ökologisch geleiteten Umgestaltung des brasilianischen Steuersystems	175
a) Totalrevision oder schrittweiser Umbau?	175
b) Mögliche Schritte zu einer verstärkten Ökologisierung des Abgabenrechts	180
Schlussfolgerungen	185
Literaturverzeichnis.....	192
Anhang I - Ausgewählte Vorschriften der brasilianischen Verfassung von 1988.....	209
Anhang II – Thesenpapier.....	236
Lebenslauf	238

Danksagung

An dieser Stelle möchte ich allen danken, die Vollendung meiner Promotion ermöglichten.

Ganz besonders danke ich meiner Mutter, die mir das Studium erst ermöglicht und mich jederzeit unterstützt, sowie meiner Schwester, meinem Vater, Stiefvater und Großmutter Ruth, die meiner Arbeit viel Verständnis und Geduld entgegenbrachten.

Herrn Prof. Dr. Wolfram Höfling danke ich für die Möglichkeit, in seinem Institut meine Promotionsarbeit anfertigen zu dürfen und für seine Unterstützung, Orientierung und Kommentare während der Promotion.

Herrn Ricardo Saavedra, LL.M. danke ich für die anspruchsvollen und interessanten Diskussionen, seine stete Hilfsbereitschaft, Geduld und Freundschaft nicht nur in der Uni, aber besonders im Leben. Dazu bedanke ich mich herzlich bei seiner Familie, Lisa, Lidia und Ana Luisa, die auch meine eigene Familie geworden ist.

An der Friedrich-Ebert-Stiftung besonders an Frau Kathrein Hölscher bedanke ich mich nicht nur für die finanzielle Unterstützung, sondern auch für das Vertrauen und das Ermöglichen eine außerordentliche soziale und politische Erfahrung während der letzten 4 Jahre.

Besonderen Dank an Prof. Dr. Klaus Stern und Prof. Dr. Paulo Bonavides, die den Weg zur Universität zu Köln ermöglichten. Auch einen herzlichen Dank an Prof. Dr. João Luís und Prof. Dr. Denise Lucena (UFC), Prof. Dr. Johanna Hey (Uni Köln), Prof. Dr. Jeff Garmany (King's College London) und Prof. Robin Ganser (HfWU).

Dem mir von der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Uni Köln geschenkten Freund Dr. Michalis Markoulakis danke ich sehr für den bedingungslosen Beistand. Für viele fruchtbare Gespräche und Anregungen über diese Dissertation danke ich die nicht nur Kollegen, sondern Freunden Ana Stela

Câmara, Saulo Carvalho, Euclides Holanda, Toa Loaiza-Lange, Paulo Toscano, Julio Eduardo Santos, Denismara Knorr, Larissa Borratti und Marcelo Ilarraz.

Für das Lektorat dieser Arbeit danke ich Dr. Egner. Für die sprachliche Korrektur dieser Dissertation danke ich Christopher Schmidt, Lisa Kalbitz, Alex Schmidt, Moritz Michalak, Sophia Oldi, Carolina Kiesel, Esther Kuhles, Max Schmetzer, Steffen Trede, Luciano Mora, Dominik Tsort, Bodo Fischer, Marten Runge und Sven Simon.

Diese Gelegenheit möchte ich auch nutzen, besondere Personen anzuerkennen, die das Promotionsleben ermöglicht haben: Lia, Cornélia, Josana und David, Wendy, Lily, Sophie und Chloe, Philip und Jane und Ramses. Besonders herzlich danke ich die Freundin Maria Natalia für das ständige Dabeisein. Besten Dank noch an die Freunde Lúcia, Juliana, Rebeca, Felipe, André, Grace, Angelo, Iulia, Tono, Fran und Jannis und mehrere anderen, die hier nicht passen könnten.

An Fred (*in memoriam*) bedanke ich mich für seine lebhaftere Bereitschaft, dieses Buch irgendwann zu binden.

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Abschnitt/e
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Gesetz über Vorübergehende Verfassungsbestimmungen)
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade (unmittelbare Klage wegen Verfassungswidrigkeit)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AJ	Âmbito Jurídico (Zeitschrift)
Alt.	Alternativ/e
ÄndG	Änderungsgesetz
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
Art.	Artikel/n
Aufl.	Auflage
BB	Betriebs Berater (Zeitschrift)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Das Bundesgesetzblatt
BHO	Bundshaushaltsordnung
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
bspw.	Beispielsweise
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht (Einrichtung)
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtentscheidung
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz

bzw.	beziehungsweise
CF	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Bundesverfassung der Bundesrepublik Brasilien von 1988)
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Beitrag zur Intervention in die Wirtschaftsbereiche)
CIDE-Comb	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de combustíveis e seus derivados (Auf die Einfuhr von und den Handel mit Kraftstoffen und ihren Derivativen erhobener Beitrag zur Intervention in die Wirtschaftsbereiche)
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
COFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Beitrag zur Finanzierung der Sozialfürsorge)
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente (Umweltnationalrat)
ConJur	Consultor Jurídico (Zeitschrift)
CTN	Código Tributário Nacional (Nationales Abgabegesetzbuch)
d.h.	das heißt
DB	Der Betrieb (Zeitschrift)
DDE	Departamento de Desenvolvimento Energético (Einrichtung)
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DStJG	Deutsche Steuerjuristische Gesellschaft (Einrichtung)
DVBl	Das Deutsche Verwaltungsblatt
EC	Emenda Constitucional (Verfassungsänderung)

Ecotax	Ecological Tax (Umweltabgabe)
EE	Ecological Economics (Zeitschrift)
EEA	European Environment Agency (Einrichtung)
EnergieStG	Energiesteuergesetz
EnergieStRL	Energiesteuerrichtlinie
EStDV	Einkommensteuer-Durchführungsverordnung
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union (Einrichtung)
EU ETS	European Emission Trading System (Europäisches Emissionshandelssystem)
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (Einrichtung)
f.,ff.	folgende(r/s), fortfolgende
FDUA	Fórum de Direito Urbano e Ambiental (Zeitschrift)
FIEC	Federação das Indústrias do Estado do Ceará (Einrichtung)
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
G	Gesetz (Bundesgesetz)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GRV	Gesetzliche Rentenversicherung
GV	Fundação Getúlio Vargas (Einrichtung)
HGR	Handbuch der Grundrechte (Buchreihe)
HS	Halbsatz/Halbsätze
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (Buchreihe)

i.S.d.	im Sinne des/der
i.d.R.	in der Regel
i.V.m.	in Verbindung mit
ICMS	Imposto sobre Comercialização de Mercadorias e Serviços (Umsatzsteuer auf Warenumlauf, grenzüberschreitende Beförderungs- und Kommunikationsdienstleistungen)
ICMS-Eco	Ökologische Umsatzsteuer auf Warenumlauf, grenzüberschreitende Beförderungs- und Kommunikationsdienstleistungen
IEA	International Energy Agency (Einrichtung)
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras (Steuer auf finanzielle Umsätze)
IP	Interesse Público (Zeitschrift)
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Einrichtung)
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados (Steuer auf Herstellung industrialisierter Güter)
IPTU	Imposto sobre a propriedade territorial urbana (Grundsteuer in urbanen Gebieten)
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor (entspricht Kfz-Steuer)
IR	Imposto de renda pessoa física e pessoa jurídica (entspricht Einkommen- und Körperschaftsteuer)
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (Steuer auf Dienstleistungen jedweder Art)
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (Grundsteuer in ländlichen Gebieten)

IUCN	International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (Einrichtung)
IVA-F	Imposto sobre o Valor Agregado Federal (Bundesmehrwertsteuer)
J.M.	Julia Mattei (Verfasserin)
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (Buchreihe)
JRP	Journal für Rechtspolitik (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristen Zeitung (Zeitschrift)
Kfz	Kraftfahrzeug
lit.	Litera/s
LSE	London School of Economics (Einrichtung)
MME	Ministério das Minas e Energia (Einrichtung)
MS	Mato Grosso do Sul (Brasilianisches Bundesland)
N Engl J Med	The New England Journal of Medicine (Zeitschrift)
NG FH	Neue Gesellschaft Frankfurter Hefte (Zeitschrift)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
Nr.	Nummer/n
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Einrichtung)
PEC	Proposta de Emenda Constitucional (Verfassungsänderungsvorschlag)

PES	Payment for Ecosystem Services (Zahlung für Ökosystemleistungen)
PIS	Programa de Integração Social (Programm zur sozialen Integration)
Pkw	Personenkraftwagen
PL	Projeto de Lei (Gesetzentwurf)
RBEE	Revista Brasileira de Economia de Empresas (Zeitschrift)
RDA	Revista de Direito Ambiental (Zeitschrift)
RDB	Revista de Direito Brasileira (Zeitschrift)
RDE	Revista de Direito do Estado (Zeitschrift)
RDPE	Revista de Direito Público da Economia (Zeitschrift)
Rev. Direito Adm.	Revista de Direito Administrativo (Zeitschrift)
Rev. Direito Lib.	Revista Direito e Liberdade da Escola da Magistratura do RN (Zeitschrift)
Rev. Direito Int. Econ. Tribut.	Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário (Zeitschrift)
Rev. Jur. da Uni. do Sul de SC	Revista Jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina (Zeitschrift)
RFDUSP	Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo
RIDB	Revista do Instituto do Direito Brasileiro (Zeitschrift)
RJ	Rio de Janeiro (Brasilianisches Bundesland)
RN	Rio Grande do Norte (Brasilianisches Bundesland)
RS	Rio Grande do Sul (Brasilianisches Bundesland)
S.	Seite
SE	Sergipe (Brasilianisches Bundesland)

sog.	sogenannte(r/s)
SP	São Paulo (Brasilianisches Bundesland)
SPDE	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético (Einrichtung)
STF	Supremo Tribunal Federal (Oberstes Bundesgericht)
STJ	Superior Tribunal de Justiça (Höheres Gerichtshof)
StR	Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland (Buchreihe)
StRO	Die Steuerrechtsordnung (Buchreihe)
StromStG	Stromsteuergesetz
StuW	Steuer und Wirtschaft (Zeitschrift)
StWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
Tex. L. Rev.	Texas Law Review (Zeitschrift)
TRF	Tribunal Regional Federal (Regionales Bundesgericht)
u.a.	unter anderem/und andere(r/s)
Umweltwiss Schadst Forsch	Umweltwissenschaften und Schadstoff-Forschung (Zeitschrift)
Urt.	Urteil
USA	United States of America
usw.	und so weiter
UTR	Umwelt- und Technikrecht (Buchreihe)
v.	von
vgl.	vergleiche
VVDStRI	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Buchreihe)

z.B.	zum Beispiel
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht (Zeitschrift)
zzgl.	zuzüglich

Einleitung

Marktwirtschaftlich organisierte Gesellschaften sind in der Regel mit zwei wesentlichen strukturellen Problemen konfrontiert: der Zunahme der sozialen Ungleichheit und der Umweltzerstörung. Auf rechtlicher Ebene führt dies zu der tiefer liegenden Frage nach der Verwirklichung von Freiheit, Gleichheit und Menschenwürde.¹ Der Gedanke des Umweltschutzes hat sich daher im Rahmen der Globalisierung in den vergangenen Jahren rasch fortentwickelt und ist weltweit Gegenstand anhaltender Diskussionen geworden. Namentlich die Suche nach neuen Wegen zur Verringerung der negativen Einflüsse des Wirtschaftswachstums auf die Umwelt sowie zur Verbesserung der Lebensqualität steht unvermindert im Fokus der Aufmerksamkeit. Zunehmende Bedeutung erlangen dabei abgabenrechtliche Instrumente, die einen effektiven Umweltschutz forcieren. Die hier vorgestellte Arbeit möchte anhand eines Vergleichs von Deutschland und Brasilien einen Beitrag zu deren Erforschung leisten.

I. Problemstellung

Gegenstand der Arbeit sind die deutsche und brasilianische Rechtsordnung in ihrem Bezug auf die verfassungsrechtlichen Grundlagen einer ökologischen Besteuerung. Spezifisch versucht diese Studie zu zeigen, ob und inwieweit eine ökologische Steuerreform in Brasilien nach dem Beispiel der deutschen ökologischen Steuerreform im Bereich Energie verfassungsrechtlich zulässig und sinnvoll ist. Dafür werden folgende Fragestellungen bearbeitet:

- Wie greifen die Verfassungen in Deutschland und Brasilien den Umweltschutz auf?

¹ Zur Beziehung zwischen Umweltkrise und Rechtsordnung vgl. etwa *Bosselmann*, Ökologische Grundrechte, 1998, S. 11 ff.

- Wie beeinflusst das verfassungsrechtliche Schutzmodell die Rolle des Umweltschutzes als Gebot und Grenze der Wirtschaftsordnung?
- Unter welchen Voraussetzungen sind Umweltsteuern verfassungsrechtlich zulässig?
- Was sind, nach deutschem Vorbild, mögliche Änderungen im brasilianischen Steuerrecht zur Ökologisierung des Steuersystems?

II. Grundlage

Die Untersuchung basiert primär auf dem theoretischen Modell eines ökologischen Rechtsstaats. Die Umwelt bekommt hier einen neuen rechtlichen Status, was auch in Lateinamerika in neuen verfassungsrechtlichen Konzepten zu beobachten ist. Dieses neue Staatsmodell stellt eine Weiterentwicklung des Sozialstaatsmodells dar und folgt aus einem Paradigmenwechsel, der sich in der Gesellschaft als Antwort auf die aktuellen Umweltkrisen und Unsicherheiten vollzogen hat. Verfassungsrechtlich hat dieser Paradigmenwechsel schon die Verankerung des Umweltschutzes in den Verfassungstexten nach sich gezogen.² Die brasilianische Bundesverfassung gewährleistet primär ein Grundrecht auf eine ökologisch ausgeglichene Umwelt, während das deutsche Grundgesetz den Umweltschutz als eine Staatszielbestimmung anerkennt.

Die Ursachen der Umweltkrise sind in der Wirtschaft zu finden. Die Knappheit der natürlichen Ressourcen und der Mangel an Technologie, welche diese Ressourcen ersetzen könnte, fordert die Ausbildung von Mechanismen, um das Überleben und die Stabilität der Marktwirtschaft zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang ist der Staat sowohl in seiner Funktion, die gesetzlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen für die Wirtschaftstätigkeit zu setzen, als auch als Garant eines menschenwürdigen Lebens jedes Bürgers, dafür verantwortlich, die

² Die brasilianische Literatur erörtert oft die Grundlagen des Umweltstaats, aber es fehlen immer noch ausführliche Analyse der Voraussetzungen und Möglichkeiten für seine konkrete Ausgestaltung, vgl. *Krell*, JöR 2014, 693 (695).

Gegensätze zwischen Individuum, Wirtschaft und Umwelt zugunsten der Allgemeinheit zu versöhnen. Als ein mächtiges Instrument zur Änderung des Status quo kommt dabei speziell der Wirtschaft eine wichtige Rolle bei der Verfassungsverwirklichung zu.³

Abgaben und Steuern als Formen der staatlichen Intervention in die Wirtschaft haben ein großes Potenzial, das Verhalten von wirtschaftlichen Akteuren und Verbrauchern ökologisch zu verbessern. Inwieweit solche Instrumente dauerhaft und erfolgreich in das Steuersystem eingebaut werden könnten, ist noch immer ein umstrittenes Thema in juristischen Diskussionen.⁴ Problematisch daran ist der lenkende staatliche Eingriff in eine hoch komplexe Steuerrechtsordnung,⁵ die um ihre Effizienz noch immer kämpft. Die dafür erforderliche Ausbalancierung von Grundrechten und Staatszielen soll auf den Wohlstand der Gesellschaft abzielen, was heute zwingend die ökologische Umwandlung des Steuerrechtssystems beinhaltet.

Unter den vielfältigen Umweltschutzbereichen, in denen eine lenkende Besteuerung effiziente Ergebnisse erreichen könnte, ist der Energiesektor gewiss der zweckmäßigste Bereich für die Einführung von Umweltsteuern. Energiequellen sind wahrscheinlich die wertvollste natürliche Ressource für die Wirtschaft, und Energieerzeugung ist der größte Verursacher von CO₂-Emissionen,⁶ die für den Klimawandel hauptsächlich verantwortlich sind. Die Reduzierung von CO₂-Emissionen war daher auch ein zentrales Thema der europäischen ökologischen Bewegung.

Die positiven Resultate der Europäischen Energiepolitik⁷ können als Vorbild für anderen Steuerrechtssysteme dienen. In diesem Sinne wurde Deutschland als

³ Dazu *Grau*, *A ordem econômica na Constituição de 1988*, 2007, S. 352.

⁴ Schon 1992 wurden diese Fragen in der deutschen Diskussion über eine ökologische Steuerreform aufgeworfen, vgl. *Hansmeyer*, UTR 16, 1992, 1 (12).

⁵ Über die deutsche Systematisierung des Steuerrechts siehe *Tipke/Lang/Hey*, *Steuerrecht*, 2015, § 3, S. 63. Über die Komplexität und Ineffizienz des brasilianischen Steuersystems siehe *Afonso [u.a.]*, *Avaliação da estrutura e do desempenho do sistema tributário Brasileiro*, 2013, S. 114.

⁶ Daten der Internationalen Energieagentur zeigen, dass 2010 43% der aus Kraftstoffverbrennung resultierenden CO₂-Emissionen aus Kohle, 36% aus Öl und 20% aus Gas erzeugt wurden, vgl. *OECD/IEA*, *CO₂ Emissions from fuel combustion*, 2012, S. 8.

⁷ Studien zeigen, dass zwischen 1990 und 2012 die Treibhausgas-emissionen der EU verringert wurden, wobei fast 50% dieser Reduzierung allein auf Deutschland und Großbritannien entfallen.

Beispiel eines Industrielandes mit einer starken Wirtschaft bei gleichzeitiger Ressourcenarmut für einen Vergleich mit Brasilien ausgewählt, das im Gegensatz dazu als Schwellenland mit steigendem Wirtschaftswachstum über einen großen Reichtum an natürlichen Ressourcen verfügt. Trotz der Ähnlichkeiten zwischen beiden Ländern bei der demokratischen Staatsform sowie verfassungsrechtlichen, wirtschaftsrechtlichen und steuerrechtlichen Prinzipien⁸ ist die brasilianische Republik bezüglich der Ökologisierung des Steuersystems noch weit von Deutschland entfernt. Die brasilianische Verfassung als ein ausführliches und besonders bei der Wirtschaftsordnung wortreiches Dokument soll in erster Linie die institutionelle Stabilität des Landes in Krisenzeiten gewährleisten.⁹ Daher ist trotz der zunehmenden Nutzung der nationalen natürlichen Ressourcen deren Vernachlässigung im Steuersystem zu beobachten, das noch immer unökologische Produkte und unökologisches Verhalten begünstigt. Und obwohl Brasilien eines der größten erneuerbaren Energiepotenziale der Welt hat, dominiert seit 2000 die Energieerzeugung aus nicht erneuerbaren Energiequellen.¹⁰ Die Wahl der beiden Vergleichsstaaten findet eine weitere Rechtfertigung in dem Umstand, dass im Jahr 2008 zwei Kooperationsabkommen im Energiesektor mit Fokus auf erneuerbaren Energien zwischen Deutschland und Brasilien geschlossen worden sind.¹¹

Vor diesem Hintergrund, dass Umweltschutz für die Staaten deutlich an Bedeutung gewonnen hat, besteht hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Vorgaben und Grenzen der Lenkungsbesteuerung ein großes praktisches Interesse an einer rechtsvergleichenden Betrachtung der verfassungsrechtlichen Aspekte des Umweltschutzes in Schwellenländern und Industrieländern.

Für Deutschland galten primär die zunehmende Effizienz von Kraft- und Heizwerken und die wirtschaftliche Restrukturierung der neuen Länder bei der Wiedervereinigung als ursächlich, vgl. *EEA*, Why did GHG emissions decrease in the EU between 1990 and 2012?, 2014, S. 2.

⁸ Dies wird im Laufe des Studies herausgeleitet.

⁹ Für eine kurze Analyse der positiven und negativen Aspekte der brasilianischen Bundesverfassung von 1988 vgl. *Barroso*, ConJur 2006.

¹⁰ Daten zur Verfügung in *IPEA*, Produção de energia, 2014.

¹¹ Dazu *MME [u.a.]*, Plano Nacional de Eficiência Energética, 2011.

III. Methodik

In methodischer Hinsicht greift die Untersuchung auf den Rechtsvergleich als Deutungsfolie zurück. Er dient der Verbesserung der nationalen Rechtswissenschaften und Rechtssysteme, der Normenauslegung und -anwendung insbesondere bei Fällen des internationalen Privatrechts, der Ausfüllung von Normenlücken und der Gesetzgebungspolitik.¹² Die hier vorgelegte Arbeit kombiniert einen Vergleich von Rechtssystemen auf der Makroebene mit einem Vergleich bestimmter rechtlicher Institute auf der Mikroebene.¹³

Besondere Bedeutung bekommt der Rechtsvergleich im Verfassungsrecht,¹⁴ da er hier mit Kategorien von universellem Charakter wie den Grundrechten arbeitet.¹⁵ Wesentlich für diese Untersuchung ist aber auch die Anerkennung der fiskalischen, wirtschaftlichen und soziokulturellen Unterschiede zwischen Deutschland und Brasilien, um eine erfolgreiche Anwendung von ausgetauschten Ideen zu ermöglichen.

Insgesamt steckt die rechtsvergleichende Forschung in Brasilien im Vergleich mit Europa noch in den Kinderschuhen.¹⁶ Anknüpfen lässt sich an *Sarlet*, dessen Arbeiten bereits auf einem Rechtsvergleich zwischen Deutschland und Brasilien basieren.¹⁷ Er analysiert die grundrechtlichen Aspekte des verfassungsrechtlichen Umweltschutzes unter der Perspektive der Menschenrechte zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort, indem ihm als Maßstab das Prinzip der Unantastbarkeit der Menschenwürde als primäres Fundament der Rechtsordnung dient. In dieser Arbeit werden dagegen aus einer systematischen Perspektive verfassungsrechtliche, wirtschaftsrechtliche und steuerrechtliche

¹² Zu den Zielen der Rechtsvergleichung siehe *Khaled Jr.*, AJ 2010, 1 (6). Zu den Zwecken der Rechtsvergleichung besonders im öffentlichen Rechts siehe *Starck*, JZ 1997, 1021 (1023 ff.).

¹³ Über diese Methode siehe *Khaled Jr.*, AJ 2010, 1 (6).

¹⁴ Zur Grundrechtsvergleichung als Verfassungsauslegungsmethode siehe *Häberle*, JZ 1989, 913 (916 ff.). Spezifisch über die Anwendung der Verfassungsvergleichung durch das deutsche Bundesverfassungsgericht siehe *Kaiser*, JRP 2010, 203 (203 ff.).

¹⁵ Zu dem universellen Charakter der Grundrechte siehe *Sarlet*, A eficácia dos direitos fundamentais, 2011, S. 23; *Häberle*, JZ 1989, 913 (915).

¹⁶ Vgl. *Khaled Jr.*, AJ 2010, 1 (2).

¹⁷ Unter anderen Arbeiten des Autors vgl. insbesondere *Sarlet*, Soziale Grundrechte, 1997.

Konstrukte immer als Teil der staatlichen Rechtsordnung betrachtet. Die Analyse der brasilianischen Wirtschaftsordnung lehnt sich dabei stark an *Grau*¹⁸ und *Derani*¹⁹ an, die die auch auf dem deutschen Recht basierenden wirtschaftsrechtlichen Normen in ihrem Verhältnis zu einem ökologischen Rechtsstaat diskutiert haben.

Die volkswirtschaftlichen Überlegungen der Arbeit setzen die Knappheit natürlicher Ressourcen als ein unausweichliches Charakteristikum menschlichen Handelns voraus²⁰ und folgen den Prinzipien der ökologischen Ökonomie (starke Nachhaltigkeit), nach der die Umwelt einen Wert an sich hat und die Wirtschaft sich der Umwelt und ihren Grenzen anpassen muss.²¹ Der Erhalt der Umwelt steht somit vor den wirtschaftlichen Interessen, um die Forderungen der ökologischen Nachhaltigkeit, soziale Gerechtigkeit und wirtschaftliche Effizienz möglichst zusammen zu erreichen. Die Prinzipien der ökologischen Ökonomie stimmen, obwohl sie utopisch anmuten, mit den Ideen eines ökologischen Rechtsstaats überein.

IV. Grenzen der Untersuchung

Aus der Zielsetzung dieser Arbeit leiten sich die folgenden wichtigen inhaltlichen Grenzen ab:

Die verfassungsrechtliche Untersuchung bietet keine vollständige Analyse der Grundrechtslehren, der Grundrechtsinterpretation oder von Verfassungstheorien. Vielmehr konzentriert sich die Untersuchung auf den

¹⁸ Vgl. insbesondere *Grau*, *A ordem econômica na Constituição de 1988*, 2007.

¹⁹ Vgl. *Derani*, *Direito ambiental econômico*, 2008.

²⁰ Dazu *Sturm/Vogt*, *Umweltökonomik*, 2011, S. 1.

²¹ Dagegen ist nach den Prinzipien der Umweltökonomie (schwache Nachhaltigkeit) die Umwelt in der Wirtschaft nur insoweit zu betrachten, als sie ein Teil der Wirtschaft ist und demnach einen wirtschaftlichen Wert hat. Der wirtschaftlichen Effizienz wird Priorität gegeben. Diese Theorie zielt auf die Aufrechterhaltung und Steigerung des Gesamtwohlstandes, der sich aus der Summe des natürlichen, sozialen und wirtschaftlichen Kapitals zusammensetzt. Sie basiert auf der Substituierbarkeit einer dieser Kapitalformen durch eine der anderen, was vor dem Hintergrund des Standes der Umweltkrise zweifelhaft ist. Zum Vergleich zwischen beiden wirtschaftswissenschaftlichen Ströme siehe *Bartelmus*, *Nachhaltigkeitsökonomik*, 2014, S. 13 ff.

Schnittpunkt von Umweltschutz und Verfassungsrecht und die Charakterisierung der einschlägigen Bestimmungen als Grundrecht und/oder Staatsziel. Wegen der Betonung des ökologischen Aspekts des ökologischen Rechtsstaats werden andere Facetten des menschenwürdigen Daseins hier nicht betrachtet. Es sei jedoch bemerkt, dass Freiheit und Gleichheit einem ökologischen Rechtsstaat weder untergeordnet werden dürfen, noch ein ökologischer Superstaat oder gar eine ökologische Diktatur wünschenswert erscheinen. Überdies hat die Studie nicht die Vorgaben des Rechts der Europäischen Union bezüglich des Umweltschutzes umfassend erörtert, sondern nur als Hintergrund der deutschen Regelungen. Verzichtet wird auch auf eine Analyse der Umwelt als ein Menschenrecht, so wie es mittlerweile im internationalen Recht anerkannt ist.

Die Analyse von wirtschaftlichen Instrumenten wird vom gewählten Wissenschaftsgebiet begrenzt und würde eigentlich eine viel tiefergehende empirisch-analytische Untersuchung erfordern als die hier durchgeführten vergleichenden Überlegungen. Stattdessen werden idealtypische volkswirtschaftliche Modelle verwendet, ohne die praktischen Resultate solcher Maßnahmen zu bewerten. Ebenfalls unerörtert bleiben Ansätze der Stärkung marktwirtschaftlicher Instrumente zur Förderung umweltschonender Technologien²² durch Maßnahmen außerhalb des Abgabenrechts,²³ wie etwa im Haushaltsrecht, Verwaltungsrecht, Subventionsrecht, Emissionsrecht usw.

Nichtsteuerliche Abgaben werden nur kurz erörtert; lediglich die besondere Struktur der brasilianischen Sonderabgabe auf Kraftstoff wird eingehender analysiert. Die Möglichkeit anderer steuerrechtlicher ökologischer Maßnahmen wie Steuerbefreiungen, reduzierte Steuersätze usw. will diese Untersuchung dabei nicht ausschließen.

²² Vgl. *Stein/Thoms*, BB 2009, 1451 (1454).

²³ Dazu *Gosch*, *StuW* 1990, 201 (215).

V. Grobgliederung

Die Arbeit ist in zwei Teile untergliedert: Im ersten Teil sollen die verfassungsrechtlichen Aspekte des Umweltschutzes untersucht und ihr Einfluss auf die Wirtschaftsordnung in Deutschland und Brasilien beleuchtet werden. Anschließend werden in einem zweiten Teil auf der Grundlage der vorangegangenen Untersuchungen die Zulässigkeit von umweltrechtlich orientierten Lenkungssteuern geprüft sowie die deutsche ökologische Steuerreform und eine mögliche brasilianische ökologische Steuerreform skizziert.

1. Teil - Der verfassungsrechtliche Umweltschutz und die Wirtschaftsordnung

A. Umweltschutz und Staat

Die Verfassung rahmt die komplexe Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft in einem bestimmten Raum und zu einer bestimmten Zeit. Die Verankerung der dazu gehörenden Materien erfolgt in unmittelbarem Zusammenhang mit der Formung des Staats. In demokratischen Staaten ist diese das Ergebnis eines ständigen dynamischen und dialektischen Prozesses zwischen verfassungsrechtlichen Anerkennungstechniken der Grundrechte und der allmählichen ideologischen Stellungnahme in Bezug auf die Ideen der Freiheit und Menschenwürde.¹

Allgemein betrachtet sind Grundrechte verfassungsrechtlich positiviert Rechte, die die Verfassung als ihre Grundlage anerkennen und damit eine verbindliche objektive Wertordnung gewährleisten.² In diesem Sinne stellen die Grundrechte eine historische und materiell geöffnete Kategorie dar,³ in der neue

¹ Vgl. *Sarlet [u.a.]*, *Curso de direito constitucional*, 2012, S. 252. Dieser Entwicklungsprozess von Staaten und Grundrechten unterscheidet sich nach Graden, Zeitpunkten und Ländern bzw. Regionen. Während einige Staaten zum Beispiel schon ein Recht auf nicht-menschliches Leben gewährleisten, haben andere Staaten noch nicht einmal das Modell des Sozialstaats erfahren, vgl. *Sarlet [u.a.]*, *Curso de direito constitucional*, 2012, S. 259.

² Die deutsche Grundrechtslehre und Rechtsprechung erkennt ein aus den Grundrechten als objektiven Normen abgeleitetes Wertsystem an, das als verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts gilt, vgl. *Tipke*, *StRO I*, 2000, S. 109; *Maunz/Dürig/Badura*, *GG*, 2013, Art. 6, Rn. 6; *Lang*, *UTR* 16, 1992, 55 (28); *Ossenbühl*, in: *Badura/Merten/Papier*, *HGR I*, 2004, S. 595 (622 ff.); *BVerfGE* 7, 198 (198). Obwohl noch zurückhaltend von der Rechtsprechung angewendet wird der objektive Charakter der Grundrechte als Teil einer objektiven Wertordnung der Verfassung auch in der brasilianischen Lehre begrüßt, vgl. *Sarlet [u.a.]*, *Curso de direito constitucional*, 2012, S. 296; *Sarlet*, *A eficácia dos direitos fundamentais*, 2011, S. 141 ff.; *Marinoni*, *Jus Navigandi* 2004, 1 (2); *Mendes*, *Revista Jurídica da Presidência* 2000, 1 (1); *STF*, *Urt. v. 13.06.2006 – RE 475812 AgR / SP*.

³ Vgl. *Sarlet [u.a.]*, *Curso de direito constitucional*, 2012, S. 266. Über den geschichtlichen Prozess der verfassungsstaatlichen Grundrechtsneuentwicklung bzw. die Aktualisierung des Grundrechtekatalogs zum Schutz der Menschenwürde angesichts neuer Gefahrenzonen siehe *Häberle*, in: *Isensee/Kirchhof*, *HdbStR II*, 2003, S. 317 (348 f.). Zum Sozialstaatsprinzip als Antwort

fundamentale Rechte jederzeit vom Verfassungsgeber als Ergebnis der geschichtlichen Entwicklung der Gesellschaft anerkannt werden können.⁴ Dadurch wird auch der Staat mit dem Vorankommen der Gesellschaft weiterentwickelt.⁵

In diesem Sinne wurden im liberalen Staat – der sich um die Idee der individuellen Freiheit und der wirtschaftlichen Autoregulierung strukturiert hat – bürgerliche und politische Grundrechte, primär Abwehrrechte,⁶ in den nationalen Verfassungen verankert, um die formale Freiheit⁷ der Menschen gegen staatliche Eingriffe zu gewährleisten.

Mit der industriellen Revolution und ihren sozialen Verwerfungen wurde ein Raum zur Entwicklung des Sozialstaats oder sozialen Rechtsstaats eröffnet,⁸ in dem die klassischen Grundrechte, besonders die Freiheits- und Gleichheitsrechte, im Sinne einer realen materiellen Freiheit neu interpretiert⁹ und aktiv vor staatlichen Eingriffen geschützt wurden.¹⁰ Für das Rechtssystem implizierte der Übergang zum Sozialstaat die Positivierung neuer sozialer und kollektiver Rechte, die nicht das Individuum, sondern eine bestimmte gesellschaftliche Gruppe als Bezugspunkt hatten.¹¹

auf die ökonomisch-soziale Entwicklung seit der industriellen Revolution siehe *Schöbener/Knauff*, Allgemeine Staatslehre, 2012, Rn. 188.

⁴ Die Grundrechte werden in dieser Studie nicht nach *Generationen*, sondern nach ihren inhaltlichen *Dimensionen* bzw. Funktionen eingeteilt, die in der Theorie u.a. von *Alexy* in Deutschland entwickelt und von *Sarlet* in Brasilien erweitert wurden. Über die Klassifizierung der Grundrechte in Generationen siehe *Bonavides*, Curso de direito constitucional, 2011, S. 560 ff. Hier soll die in der brasilianischen Literatur und Rechtsprechung gewöhnliche Einteilung der Grundrechte nach Generationen überwunden werden, da der Begriff *Dimension* der Idee der Ergänzung und Ausdehnung anstatt der zeitlichen Überwindung folgt. Zu der Einteilung der Grundrechte nach ihrer Dimension vgl. *Sarlet*, A eficácia dos direitos fundamentais, 2011, S. 45.

⁵ Vgl. *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 54.

⁶ Klassische Beispiele solcher Rechte sind u.a. die Eigentumsgarantie und die Meinungsfreiheit.

⁷ Dazu *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 55.

⁸ Auch u.a. von *Calliess* Vorsorgestaat genannt, vgl. *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 65. Seitdem „wird die soziale Absicherung des Einzelnen durch den Staat als dringliche Aufgabe und zunehmend als wesentlicher Bestandteil moderner Staatlichkeit angesehen.“ Vgl. *Schöbener/Knauff*, Allgemeine Staatslehre, 2012, Rn. 61.

⁹ Vgl. *Sarlet*, Soziale Grundrechte, 1997, S. 560. Die Wertordnungstheorie des BVerfG basiert sich auf eine materielle Interpretation der Grundrechte, vgl. *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 63.

¹⁰ Vgl. *Fensterseifer*, A dimensão ecológica da dignidade humana, 2007, S. 43. Über die Ausweitung der Staatsaufgaben im Vorsorgestaat siehe *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 65.

¹¹ Diese Rechten gewährleisten die sozialen erforderlichen Lebensgrundlagen zur Ausübung der Freiheitsrechte, vgl. *Stern*, in: *Badura/Merten/Papier*, HGR I, 2004, S. 3 (33). Sie unterscheiden sich

Die theoretische Annäherung an einen regulatorischen und autoritären Staat und die Entstehung des Totalitarismus in Europa und später in Lateinamerika haben die Idee des Sozialstaats geschwächt, sodass nach diesen Ausnahmezeiten sowohl Freiheitsgrundrechte als auch politische Rechte noch stärker verfassungsrechtlich geschützt werden mussten. So wurde der demokratische Rechtsstaat begründet, der die Grundlagen des Rechtsstaats mit denen des Sozialstaats verbindet und dessen Modell Deutschland und Brasilien heute folgen.¹²

Parallel dazu offenbarte der Sozialstaat in den 1960er Jahren eine weitere Schwäche, als Wissenschaftler unterschiedlicher Fachrichtungen darauf hinwiesen, dass die natürlichen Ressourcen endlich seien. Als Folge entwickelte sich ein zunehmendes Bewusstsein für die Umweltproblematik. Diese neuen Probleme fordern über den Sozialstaat hinaus ein staatliches Entwicklungsprogramm, das natürliche Ressourcen so schonend wie möglich behandelt.¹³

Seit dem Anfang der Diskussionen über die Umweltfrage kann ein langsamer und gradueller Aufbau eines neuen theoretischen Staatsmodells beobachtet werden, das in dieser Studie als *ökologischer Rechtsstaat*¹⁴ bezeichnet wird. Seit der Konferenz der Vereinten Nationen 1972¹⁵ verankern Länder das Recht auf

von den klassischen, liberalen Freiheitsrechten durch ihre soziale Dimension, vgl. *Sarlet*, Soziale Grundrechte, 1997, S. 540.

¹² Art. 1 Obersatz CF und Art. 20 I-III GG. Der Rechtsstaat beruht auf das Prinzip der Gewaltenteilung und auf die Sicherung von Freiheit durch die Gewährleistung von Menschen- und Grundrechten, vgl. *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 51.

¹³ Dazu *Derani*, *Direito ambiental econômico*, 2008, S. 183 f. Zum Umweltstaatsprinzip als die verfassungsstaatliche Antwort auf die mit der weltweiten Umweltverschmutzung einhergehenden Herausforderungen siehe *Schöbener/Knauff*, *Allgemeine Staatslehre*, 2012, Rn. 188.

¹⁴ Nach *Bosselmann*, vgl. *Bosselmann*, *Im Namen der Natur*, 1992, S. 351 ff. Die Option für diesen Begriff statt *Umweltstaat* oder *Umweltsozialstaat* begründet sich durch den breiteren Umfang des Begriffs, der gleichzeitig rechtliche, wirtschaftliche und soziale Aspekte des neuen Staatsmodells umfasst. Unabhängig von dem gewählten Namen handelt sich um einen solchen Sammelbegriff um Fragen wie der Ausmaß der Verankerung des Umweltschutzes im Staat und seiner Verfassung; die mögliche wirksamere Gestaltung staatlichen Umweltschutzes; die Gefahren neuer staatlichen Kompetenzen für die individuelle Freiheit des Einzelnen und die Effizienz, Effektivität und Freiheitsbeiträge der Instrumente des Staats zum effektiven Umweltschutz, vgl. *Kluth*, in: *Kluth/Smeddinck*, *Umweltrecht*, 2013, S. 1 (24). Der Begriff soll „den Staat auf seine Verantwortung zwar [festlegen], sich jedoch im Rahmen der Verfassung und damit in Übereinstimmung mit anderen Verfassungsprinzipien, insbesondere dem Rechtsstaat, bewegen [...]“, *Calliess*, *Rechtsstaat und Umweltstaat*, 2001, S. 30.

¹⁵ Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment - "Principle 1. Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations. (...)". Zu dieser Arbeit gehört nicht

geeignete Lebensbedingungen in einer Umwelt, die ein würdiges Leben und Wohlbefinden, in ihren Verfassungen und gewähren diesen dadurch die universelle Dimension der Grundrechte.

Die lateinamerikanischen Staaten befinden sich heutzutage in einem System zwischen demokratischem und ökologischem Rechtsstaat,¹⁶ das in der Literatur inzwischen als *Neokonstitutionalismus*¹⁷ bezeichnet wird. Ihre Verfassungstexte behandeln gemeinsame Werte des Staats und eine ausführliche Regulierung von Rechten und Pflichten.¹⁸ Neben den klassischen liberalen politischen und bürgerlichen Grundrechten haben viele lateinamerikanische Verfassungen wirtschaftliche, soziale, kulturelle und ökologische Rechte¹⁹ ausführlich dargelegt und gewissermaßen als Grundrechte anerkannt.²⁰ Ungeachtet seiner innovativen Bemühungen um die Stärkung der Demokratie verursachte jedoch der lateinamerikanische *Neokonstitutionalismus* besonders wegen seiner Tendenz zur übermäßigen Regulierung auch eine Reihe von Problemen.²¹

die Analyse der Umwelt als ein Menschenrecht, so wie es mittlerweile im internationalen Recht anerkannt ist. Die Trennung zwischen Menschenrechten und Grundrechten liegt genau in der Positivierung der Letzteren in den nationalen Verfassungen.

¹⁶ Nach *Uprimny* haben fast alle Lateinamerikanischen Ländern neue Verfassungen verkündet (z.B. Brasilien in 1988, Ecuador in 1998 und 2008, Bolivien in 2009) oder haben bedeutende Verfassungsreformen durchgeführt (z.B. Argentinien in 1994, Costa Rica in 1989), vgl. *Uprimny*, Tex. L. Rev. 2011, 1587 (1587).

¹⁷ So genannt u.a. von *Moraes/Marques Júnior*, RDB 2013, 42 (48).

¹⁸ Diese größtenteils politische Entscheidung für den analytischen Charakter und den umfassenden Inhalt der formalen Verfassungen begründet sich unter anderen durch historische, kulturelle und geographische Besonderheiten Lateinamerikas, vgl. *Sarlet [u.a.]*, Curso de direito constitucional, 2012, S. 78.

¹⁹ In diesem Sinne haben die Länder indigene und ökologische Grundrechte in verschiedenen Formen in ihren Verfassungen anerkannt.

²⁰ Dieses neue Verfassungsrecht ist hauptsächlich dadurch geprägt, dass die Bürgerbeteiligung erweitert und neue verfassungsrechtliche Rechte anerkannt wurden. Dazu *Uprimny*, Tex. L. Rev. 2011, 1587 (1601). Kritisch dazu *Torres*, Rev. Direito Adm. 1989, 29 (41).

²¹ Z.B. die große Zahl von Verfassungsänderungen, die Gefährdung der Effektivität und Legitimität der Verfassungen oder die Abschwächung der verfassungsrechtlichen Wirksamkeit, vgl. *Sarlet [u.a.]*, Curso de direito constitucional, 2012, S. 78–79. Zum Misstrauen der Bürger an der Verfassung siehe *Krell*, JöR 2014, 693 (700). Besorgniserregend ist auch die Verstärkung autoritärer Tendenzen in Lateinamerika, besonders in Venezuela und Bolivien. Aufmerksam dafür *Uprimny*, Tex. L. Rev. 2011, 1587 (1606).

Die Idee des *ökologischen Rechtsstaats* ist auf den Paradigmenwechsel in den gegenwärtigen westlichen Gesellschaften zurückzuführen.²² Er bezieht sich auf das Spannungsverhältnis zwischen Freiheitssicherung und Umweltschutz und befasst sich mit den rechtsstaatlichen Kosten moderner Umweltpolitik.²³ Die Verankerung des Umweltschutzes in den Verfassungen durch die Einführung von Verfassungsnormen mit festerer, eindeutigerer und juristisch handhabbarer Gestalt ist ein wichtiger Punkt dieser Restrukturierung, weil sie eine ergänzende Umweltsicherheit im Rahmen der ökologischen Krise²⁴ darstellt.

Dieses neue ökologische Paradigma ergibt sich aus der ökologischen Betrachtung des Grundprinzips der Unantastbarkeit der Menschenwürde.²⁵ Trotz der Wahl der Menschenwürde als obersten Prinzips der Verfassungen Brasiliens²⁶ und Deutschlands²⁷ (*Anthropozentrismus*²⁸) hat der Begriff der *Menschenwürde* unterschiedliche inhaltliche Aspekte,²⁹ die mit der Entwicklung der Gesellschaft vom Staat anerkannt werden. In diesem Sinne hat sie u.a. sowohl einen freiheitlichen

²² Die Gefährdung der Fortexistenz der Menschheit durch negative externe Effekte der technologischen Entwicklung forcierten eine Veränderung des Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft, vgl. *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 9. Für *Krell* hat ein Paradigmenwechsel hin zum vorsorgenden Rechtsstaat kaum stattgefunden, vgl. *Krell*, JöR 2014, 693 (694).

²³ Vgl. *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 19 ff.

²⁴ Offene Fragen prägen noch die ökologischen Krisen: *Müller* nennt hier „Klimawandel, Wasserknappheit, Peak-Oil (das Erreichen der maximalen Ölförder- und Ölproduktionsmenge), Bewahrung der landwirtschaftlichen Grundlagen und Biodiversität, Verslumung der Städte mit ihren geballten Energie-, Ernährungs- und Entsorgungsproblemen“, *Müller, M.*, NG FH 2013, 22 (23). *Sarlet* erwähnt darüber hinaus die aktuellen Probleme der Wirksamkeit und Effizienz von Grundrechten, genetische Modifikation, Risiken der Informatik und Kybernetik, Friedensgefährdung sowie weitere von der wachsenden sozialen und wirtschaftlichen Unsicherheit und von religiösem und politischem Fanatismus abgeleitete Problemen, vgl. *Sarlet*, A eficácia dos direitos fundamentais, 2011, S. 21.

²⁵ Die Menschenwürde bedeutet den intrinsischen Wert des Menschen, der ihn gegenüber dem Staat und der Gesellschaft des Respekts und der Berücksichtigung würdig macht, vgl. *Sarlet*, Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais, 2009, S. 62. Ähnlich BVerfGE 96, 375 (399).

²⁶ "Art. 1. Die Bundesrepublik Brasilien, in der Gestalt des unauflösbaren Bundes der Staaten, der Municipien und des Bundesdistrikts, konstituiert sich als demokratischer Rechtsstaat mit den folgenden Grundlagen: (...)". Übersetzung *Huf*, Die brasilianische Verfassung von 1988, 1991.

²⁷ „Art. 1. I - Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“

²⁸ Dazu *Kloepfer*, Umweltrecht, 2004, S. 121; *Fiorillo*, Curso de direito ambiental brasileiro, 2008, S. 15.

²⁹ *Häberle* identifiziert eine mehrdimensionale Schutzrichtung (ein Mindestmaß an Entwicklungsfähigkeit) der Menschenwürde, „je nach der Gefahrenlage, die ihrem verfassungshohen Rechtsgut droht“, *Häberle*, in: *Isensee/Kirchhof*, HdbStR II, 2003, S. 317 (348). Auch über die mehrere Dimensionen der Menschenwürde siehe *Sarlet [u.a.]*, Curso de direito constitucional, 2012, S. 571.

individuellen Aspekt als auch einen sozialen und einen ökologischen Aspekt.³⁰ Die Anerkennung dieser neuen Dimension der Menschenwürde begründet die Einführung ökologischer (Grund-)Rechte und eine neue ökologisch ausgerichtete Auslegung aller anderen Verfassungsnormen einschließlich der Grundrechtsbestimmungen, Staatszielbestimmungen und Wirtschaftsnormen.³¹ Daraus folgen die zwischen Bürgern und Staat geteilte ökologische Verantwortung³² und der Nachweltschutz^{33,34}. Der ökologische Rechtsstaat basiert auf den Prinzipien des Umweltrechts und zielt auf Umweltgerechtigkeit³⁵ und hat als Funktion, dem Individuum eine würdige Existenz und ein Minimum an ökonomischer, sozialer und ökologischer Sicherheit zu gewährleisten.³⁶

Die Verwirklichung dieser ökologischen Ziele fordert, dass die anthropozentrische Weltanschauung zwar nicht aufgegeben, aber doch gemildert³⁷

³⁰ Der Letztere verkörpert sich in einem Recht auf eine gesunde Umwelt oder in einem Recht auf Umweltschutz. Dazu *Fensterseifer*, *A dimensão ecológica da dignidade humana*, 2007, S. 18.

³¹ Die Folgen des ökologischen Aspekts des Menschenwürdeprinzips und seiner Anerkennung als Grundrecht werden im Zusammenhang der Diskussion um den Umweltschutz in Brasilien betrachtet. Siehe Kapitel C Abs. II.

³² Vgl. etwa *Martinho*, RIDB 2013, 15271 (15277). Zur Umweltverantwortung als grundrechtsdogmatischer Kategorie siehe *Höfling*, in: *Lange*, *Gesamtverantwortung statt Verantwortungspartzellierung im Umweltrecht*, 1997, S. 155.

³³ Dieser ist als der Schutz der Umwelt für die künftigen Generationen zu verstehen.

³⁴ Nach einem Teil der Literatur ist auch ein Bestandsschutzprinzip hinsichtlich des Umweltschutzes – auch ökologisches Rückschrittverbot oder Verschlechterungsverbot genannt – in einem ökologischen Rechtsstaat anzuerkennen, vgl. *Leite/Ferreira*, in: *Ferreira/Leite/Boratti*, *Estado de Direito Ambiental*, 2014, S. 3 (7 f.). Dieses Prinzip stellt kein Verbot von Umweltbeeinträchtigungen dar. Vielmehr soll es unbegründete Aufhebungen von Umweltschutzmaßnahmen ohne entsprechende Kompensation vermeiden, vgl. *Leite/Ferreira*, in: *Ferreira/Leite/Boratti*, *Estado de Direito Ambiental*, 2014, S. 3 (7 f.); *Groß*, ZUR 2009, 364 (367). Das Prinzip kann jedoch lediglich allgemein gelten und nicht in konkreten Einzelfällen angewendet werden, vgl. *Kloepfer*, *Umweltrecht*, 2004, S. 185. Zum ökologischen Bestandsschutzprinzip siehe *Princípio da proibição de retrocesso ambiental*, Colóquio Internacional Princípio da proibição de retrocesso ambiental 2012; *Pradt*, *Die Aufhebung von Schutzgebieten nach dem Landschafts- und Naturschutzrecht*, 2009, S. 105 ff.

³⁵ Dazu *Felippi*, in: *Desafios para a conservação e uso sustentável*, 2012, S. 29 (32).

³⁶ Vgl. *Müller, C.*, *Indirekte Verhaltenssteuerung*, 1994, S. 121.

³⁷ Dadurch wird ein Grundrecht auf eine gesunde Umwelt oder auf Umweltschutz den Individuen gewährt, wie in Brasilien und Südafrika, was als *erweiterter Anthropozentrismus* bezeichnet wird, vgl. *Angelin*, *Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland*, 2006, S. 146. Diese Position gerät nicht in Widerspruch zur Würde des Menschen, da sie anerkennt, dass jede Bestimmung des Wertes der Natur zwingend aus einer menschlichen Betrachtung hervorgeht, vgl. *Saraiva Neto*, *Rev. Jur. da Uni. do Sul de SC* 2010, 69 (76). Das bedeutet nicht anders als, der „Umweltschutz im Zweifel auch dem Menschen nützt.“ *Kloepfer*, in: *Kloepfer*, *Anthropozentrik, Freiheit und Umweltschutz in rechtlicher Sicht*, 1995, S. 1 (26). In diesem Sinne ebenfalls *Mangoldt/Klein/Starck/Epiney*, *Komm. z. GG*, 2010, Artikel 20a, S. 178. Auch für eine anthropozentrische Richtung des Grundgesetzes jedoch mit einer weiteren Auslegung des Schutzbereichs des Art. 20a GG und für eine materiell und

und die Beziehung Mensch-Natur ergänzend und nicht utilitaristisch betrachtet wird.³⁸ Dadurch soll ein Gleichgewicht aller Lebensinteressen hergestellt werden³⁹ und so eine Ökologisierung des Rechts⁴⁰ mit sozialer (*social justice*) und ökologischer Gerechtigkeit (*environmental justice*) als Ziel erreicht werden.⁴¹ Dieser Paradigmenwechsel scheint innerhalb beider analysierten Verfassungen möglich zu sein: Brasilien hat diese Weltanschauung zwar prinzipiell konstitutionalisiert, aber noch nicht vollständig durchgesetzt, während das deutsche Grundgesetz, obwohl grundsätzlich anthropozentrisch,⁴² diese jedenfalls nicht ausschließt.⁴³

Deutschland und Brasilien haben das Prinzip der Unantastbarkeit der Menschenwürde zum Hauptprinzip ihrer Rechts- und Verfassungsordnungen im Rahmen eines Bruchs mit den vorherigen Rechtsordnungen erhoben, und dies war für den Aufbau der Grundrechtskataloge wegweisend.⁴⁴ Dadurch haben sich die Verfassungsrechte beider Länder in eine soziale Richtung entwickelt und schreiten nun weiter zu einem Post-Sozialstaat,⁴⁵ dessen ökologische Elemente jedoch erst zögerlich ausgebaut werden.⁴⁶

prozedural effektive Umsetzung der Schutzpflicht des Staats äußert sich *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 511 f.

³⁸ Damit wird ein radikaler Paradigmenwechsel zum sog. *Ökozentrismus* zur Durchsetzung des ökologischen Rechtsstaats beseitigt. Die ökozentrische Weltanschauung bzw. die Anerkennung des intrinsischen (rechtlichen) Werts der Natur, Mittelpunkt des rechtlichen Schutzes, hat jedoch schon Wurzeln im Rahmen des *Neokonsitutionalismus* und wurde speziell von Ecuador und Bolivien so angenommen, dass sie in ihren Verfassungen eigene Grundrechte der Natur („Mutter Erde“ oder „*Pacha-Mama*“) anerkennen, vgl. *Moraes/Marques Júnior*, RDB 2013, 42 (64). Ecuador hat bereits eines dieser Grundrechte in seiner Rechtsprechung geltend gemacht, vgl. Provinzgericht von Loja, Schutzklage Nr. 11121-2011-0010.

³⁹ Vgl. *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 32.

⁴⁰ Bei dem Wandel im Rechtsstaatsbegriff „geht es jeweils auch um einen sog. Paradigmenwechsel im Recht bzw. konkreter im Verständnis des Rechtsstaats und seiner Aufgaben. Ein Rechtsparadigma kann [...] also als ein Rechtssystem wirksames Gesellschaftsbild, verstanden werden.“ *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 53.

⁴¹ Nach *Bosselmann*, Ökologische Grundrechte, 1998, S. 18–19.

⁴² So *Kloepfer*, in: *Kloepfer*, Anthropozentrik, Freiheit und Umweltschutz in rechtlicher Sicht, 1995, S. 1 (16); *Kloepfer*, Umweltrecht, 2004, S. 121; *Fiorillo*, Curso de direito ambiental brasileiro, 2008, S. 15; *Maunz/Dürig/Scholz*, GG, 2002, Art. 20a, Rn. 39. Zur Anerkennung sowohl der anthropozentrischen als auch der ökozentrischen Betrachtung der Natur im Art. 20a GG siehe *Murswiek*, NVwZ 1996, 222 (224); *Hömig/Seifert/Antoni/Hömig*, GG, 2010, Artikel 20a, Rn. 2.

⁴³ In diesem Sinne *Heselhaus*, in: *Hansmann/Sellner*, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, S. 3 (22).

⁴⁴ Dazu *Sarlet*, Soziale Grundrechte, 1997, S. 525.

⁴⁵ Für Brasilien siehe *Grau*, A ordem econômica na Constituição de 1988, 2007, S. 313 und *Sarlet*, Soziale Grundrechte, 1997, S. 557.

⁴⁶ Für *Calliess* ist nach den liberalen und sozialen Entwicklungsphasen des Rechtsstaats einen Wandel zu einem vorsorgenden Rechtsstaat zu sehen, zu dem der ökologische Rechtsstaat unterworfen ist, vgl. *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 54 ff.

In Deutschland hat sich das Grundgesetz mit der Einführung des Staatsziels Umweltschutz in Richtung eines ökologischen Rechtsstaats positioniert.⁴⁷ Mit der Ausweitung auf den Tierschutz hat der Grundgesetzgeber einen Eigenwert der Natur (einzelne Tiere) in der Vorschrift anerkannt, der jedoch nicht instrumental ist.⁴⁸ Es ist allerdings noch erforderlich, den Ansatz der Nachhaltigkeit⁴⁹ in der Rechtswissenschaft zu erweitern,⁵⁰ indem Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt gleichrangig betrachtet werden und die Umwelt auch als Grenze der Wirtschaft und des Gesellschaftslebens fungiert. In diese Richtung weisen inzwischen die Entwicklung von ergänzenden indirekten Steuerungsinstrumenten und die Erweiterung des Kreises der Umweltschutzakteure – um Bürger, Unternehmen bzw. die Gesamtgesellschaft.⁵¹ Denn bisher liegt die verfassungsrechtliche Verantwortung des Umweltschutzes allein beim Staat.

Ungeachtet der Adoption des lateinamerikanischen *Neokonstitutionalismus*-Modells mit dirigierendem, detailliertem, wortreichem und deswegen ideologischem⁵² Inhalt betont die brasilianische Verfassung in ihrem Rechtssystem noch immer die Bedeutung der Wirtschaft gegenüber Gesellschaft und Umwelt. Sie

⁴⁷ Vgl. Hesselte, *Ökologisch motivierte Normen*, 2004, S. 2; Kloepfer, DVBl 1996, 73 (80). Für Calliess kann der Umweltstaat „angesichts der vergleichsweise weit fortgeschrittenen Entwicklung im Bereich des Umweltrechts [...] als Referenzgebiet des Vorsorgestaates gelten“, Calliess, *Rechtsstaat und Umweltstaat*, 2001, S. 6. Jedoch bemerkt Bosselmann, dass "der ökologische Rechtsstaat nicht allein von einer ökologischen Staatszielbestimmung (analog der Sozialstaatsbestimmung) geprägt [ist], sondern ebenso von einem ökologischen Grundrechtsverständnis (analog dem sozialen Grundrechtsverständnis)." Bosselmann, *Ökologische Grundrechte*, 1998, S. 20.

⁴⁸ Zum Schutzobjekt der Staatszielbestimmung "Tierschutz" siehe Kapitel B Abs. II Fn. 13.

⁴⁹ Der Nachhaltigkeitsgrundsatz im deutschen Grundgesetz wird durch die systematische Stellung der Staatszielbestimmung Umweltschutz (als verfassungsrechtlich geschütztes Rechtsgut nachrangig den fundamentalen Verfassungsprinzipien), des Sozialstaatsprinzips und des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 109 Abs. 2 GG) verwirklicht, vgl. Heselhaus, in: Hansmann/Sellner, *Grundzüge des Umweltrechts*, 2012, S. 3 (16). Dagegen erkennt Bosselmann auch nach dem Inkrafttreten des Art. 20a GG in Deutschland kein Prinzip der Nachhaltigkeit an, vgl. Bosselmann, *Ökologische Grundrechte*, 1998, S. 15.

⁵⁰ In diesem Sinne Heselhaus, in: Hansmann/Sellner, *Grundzüge des Umweltrechts*, 2012, S. 3 (11). Nach Rodi ist das Grundgesetz wirtschaftspolitisch nicht neutral, da sich „aus den Grundrechten ein Vorrang privatwirtschaftlicher Entscheidungen und dementsprechend ein (rechtfertigungsbedürftiger) Nachrang staatlicher Maßnahmen begründen [lässt]“, Kahl/Waldhoff/Walter/Rodi, BK-GG, 2004, Art. 109, S. 91. Laut Lang muss in Deutschland immer noch "die schwierige Formel gefunden werden, welche die Werte der Gleichheit, Freiheit und Brüderlichkeit mit gnadenlosen Naturgesetzen der Ökonomie verknüpft", Lang, *StuW* 1999, 1 (1).

⁵¹ Vgl. Heselhaus, in: Hansmann/Sellner, *Grundzüge des Umweltrechts*, 2012, S. 3 (12).

⁵² Dazu Grau, *A ordem econômica na Constituição de 1988*, 2007, S. 312.

richtet sich noch immer an wirtschaftlichem Wachstum anstatt an nachhaltiger Entwicklung aus.⁵³ Trotz der Verankerung von unterschiedlichen sozialen Rechten⁵⁴ sowie von Rechten aus internationalen Menschenrechtsabkommen als Grundrechten⁵⁵ im Verfassungstext haben diese nur schwache Effektivität.⁵⁶

⁵³ Dazu *Felippi*, in: *Desafios para a conservação e uso sustentável*, 2012, S. 29 (39 f.).

⁵⁴ U.a. die Rechte auf Bildung, Gesundheit, Ernährung, Arbeit und Wohnung in Art. 6 CF.

⁵⁵ Art. 5 § 3 CF.

⁵⁶ Die Ausformung eines Umweltstaates wird erheblich davon behindert, dass "fast allen lateinamerikanischen Ländern die politische und institutionelle Erfahrung eines einigermaßen effektiven Sozialstaates fehlt", vgl. *Krell*, JöR 2014, 693 (695).

B. Umweltschutz im deutschen Grundgesetz

I. Überblick

In erster Linie lassen sich zwei Hauptformen der Verankerung des Umweltschutzes in den Verfassungstexten unterscheiden: seine Anerkennung als ein objektives Rechtsprinzip oder als ein subjektives Grundrecht.¹

Der Umweltschutz wurde in Deutschland nach einem langen Diskussionsprozess² im Grundgesetz durch eine Grundgesetzänderung im Jahre 1994³ mit der Einführung der Staatszielbestimmung in Art. 20a verankert:

„Art. 20a. Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

Zum umweltrechtlichen Regulierungsmodell zählen auch staatliche Schutzpflichten, besondere Gebiete des Verwaltungsrechts, aber auch prozedurale Rechte, besonders das Klagerecht von Umweltschutzverbänden auf Einhaltung des objektiven Umweltrechts durch die Verwaltung (bspw. in § 64 BNatSchG),⁴ das Recht auf Zugang zu Dokumenten und auf Beteiligung der Öffentlichkeit am

¹ Dazu *Steiger [u.a.]*, in: *Bothe*, Trends in environmental policy and law, 1980, S. 1 (4).

² Zu der Diskussion über die verfassungsrechtliche Verankerung des Umweltschutzes siehe *Kloepfer*, DVBl 1996, 73 (73 f.). *Bosselmann* bemerkt dazu, dass Art. 20a GG nur vorläufig die Diskussion über eine Neufassung des Grundgesetzes zum Schweigen gebracht hat, vgl. *Bosselmann*, Ökologische Grundrechte, 1998, S. 14.

³ Vor der Reform im Jahr 1994 gab es keine verfassungsrechtlich festgehaltene Umweltschutzpflicht, vgl. *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, 2014, S. 56. Der Umweltschutz wurde vielmehr aus den staatlichen Schutzpflichten bestimmter Grundrechte in Verbindung mit dem obersten Prinzip der Unantastbarkeit der Menschenwürde sowie dem Sozialstaatsprinzip abgeleitet, vgl. *Müller-Franken*, JuS 1997, 872 (872); *Steinberg/Müller*, in: *van Ooyen/Möllers*, Handbuch Bundesverfassungsgericht im politischen System, 2015, S. 735 (736).

⁴ Umfassend über Rechtsschutz im Umweltrecht siehe *Kloepfer*, Verfassungsrecht, 2011, S. 154 ff.

Umweltschutz. Diese Rechte sind in den Länderverfassungen teilweise schon positiviert.⁵

In Deutschland ist die moderne Umweltgesetzgebung allerdings immer noch fragmentarisch.⁶ Der Bund hat die überwiegende Gesetzgebungskompetenz für den Umweltschutz,⁷ aber die Last der Durchführung des Umweltschutzes tragen gemäß Art. 104a I GG die Länder.⁸

Die Länderverfassungen in Deutschland beinhalten durchweg detailliertere Umweltschutzvorschriften als das Grundgesetz, und einige gewähren gar ein *Quasi*-Grundrecht auf Umweltschutz⁹, dem aber keine grundgesetzliche Kraft zukommt.¹⁰ Die Gemeinden haben nur zugewiesene Zuständigkeiten zur Durchsetzung im Bereich der Umwelt, da sie keine Gliedstaaten des föderalen Deutschen Staats sind.¹¹

II. Umweltschutz durch die Staatszielbestimmung in Art. 20a GG

Laut Art. 20a GG ist der Staat befugt und verpflichtet, die natürlichen Lebensgrundlagen¹² und die Tiere¹³ zu schützen. Folglich werden das Leben und

⁵ Dazu *Heselhaus*, in: *Hansmann/Sellner*, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, S. 3 (43).

⁶ Dazu *Rehbinder*, in: *Kotzé/Paterson*, The role of judiciary in environmental governance, 2009, S. 123 (124).

⁷ Ausschließliche Gesetzgebung in Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG und konkurrierende Gesetzgebung in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, 15, 17, 20, 21, 24, 28-32 GG.

⁸ Wegen ihrer früheren Hauptkompetenzen bezüglich der Umwelt spielt die Ländergesetzgebung noch eine wichtige Rolle bei Naturschutz und Wasserrecht. Dazu *Kloepfer*, Umweltrecht, 2004, S. 153. Auch so *Rehbinder*, in: *Kotzé/Paterson*, The role of judiciary in environmental governance, 2009, S. 123 (124).

⁹ Eine umfassende Vorschrift in diesem Sinne beinhaltet bspw. die Landesverfassung von Brandenburg (Art. 39 Abs. 2).

¹⁰ Vgl. *Voßkuhle*, NVwZ 2013, 1 (6).

¹¹ Nach dem BVerfG sind Gemeinden und Gemeindeverbände Teile der Länder und bilden in diesem Sinne keine dritte Staatsebene, vgl. BVerfGE 86, 148 (215).

¹² Was unter den Begriff „natürliche Lebensgrundlage“ zu verstehen ist, ist in der Literatur noch umstritten, vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, 2004, S. 120 und *Heselhaus*, in: *Hansmann/Sellner*, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, S. 3 (17).

¹³ Wie richtig von *Heselhaus* betont: "In diesem Sinne werden sie [die Tiere] in ihrer 'Mitgeschöpflichkeit' anerkannt, nicht aber den Menschen gleichgestellt." *Heselhaus*, in: *Hansmann/Sellner*, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, S. 3 (20).

das Wohlbefinden anstatt des bloßen Existenzminimums dadurch geschützt,¹⁴ dass „allgemeine“ Umweltgüter wie Wasser, Luft und Pflanzen als Schutzobjekte unmittelbar von der Verfassung angenommen werden.¹⁵ Der durch die Staatszielbestimmung vorgeschriebene Umweltschutz umfasst auch die langfristige Verantwortung für die künftigen Generationen durch eine nachhaltige Entwicklung und statuiert dadurch das Vorsorgeprinzip besonders als Risiko- und Ressourcenvorsorge im Bereich natürlicher Umwelt.¹⁶

Mit der Option für eine Staatszielbestimmung hat der Grundgesetzgeber eine grundrechtlich subjektive-rechtliche Sicht des Umweltschutzes und ein Grundrecht auf Umweltschutz zurückgewiesen.¹⁷ Er ist vielmehr ein objektiv-rechtlich geschütztes Interesse (objektives Recht)¹⁸ und stellt auch keinen Staatszweck des Gemeinwesens, sondern eine sekundäre Staatsaufgabe dar.¹⁹ Folglich kann sich der Bürger auf diese Vorschrift nicht berufen, um sich gegen Umweltbeeinträchtigungen zu verteidigen oder eine Umweltleistung gerichtlich einzufordern.²⁰

Als Verfassungsnorm verpflichtet die Staatszielbestimmung im Art. 20a GG die drei Staatsgewalten aber verbindlich,²¹ die Umwelt aktiv durch Gesetzgebung,

¹⁴ So *Heselhaus*, in: *Hansmann/Sellner*, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, S. 3 (19).

¹⁵ Vgl. *Voßkuhle*, NVwZ 2013, 1 (4).

¹⁶ Vgl. *Gassner*, NVwZ 2014, 1140 (1141). In diesem Sinne schützt Art. 20a GG solche Naturgüter, auf welche die künftige Generationen nicht verzichten können, vgl. *Gassner*, NuR 2014, 482 (483).

¹⁷ Dazu schon *Kloepfer/Vierhaus*, in: *Kloepfer*, Anthropozentrik, Freiheit und Umweltschutz in rechtlicher Sicht, 1995, S. 29 (45). Dies ergibt sich aus dem Wortlaut der Vorschrift und ihrer systematischen Einordnung bei den anderen Staatszielen, vgl. *Kloepfer*, DVBl 1996, 73 (74). Im Rahmen des – gemäß Art. 6 I EUV verbindlichen – Art. 37 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union wird kein „echtes“ Umweltgrundrecht, sonst auch eine staatszielartige Bestimmung gewährleistet, vgl. *Voßkuhle*, NVwZ 2013, 1 (2).

¹⁸ In diesem Sinne wird der Umweltschutz von Art. 20a GG bspw. durch umweltrechtliche Verbandsklagen über umweltbezogener Rechtsvorschriften verwirklicht, vgl. *Heselhaus*, in: *Hansmann/Sellner*, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, S. 3 (30 f.).

¹⁹ Vgl. *Höfling*, in: *Lange*, Gesamtverantwortung statt Verantwortungspartzellierung im Umweltrecht, 1997, S. 155 (156 f.). Staatszwecke des Gemeinwesens stellen eine Kategorie hinter der Verfassung, die den Staat legitimiert, vgl. *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 104. Für *Calliess* wird die staatliche Pflicht zum Umweltschutz vom Staatszweck „Sicherheit“ umfasst. *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 101 f.

²⁰ So *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, 2014, S. 57 und *Kloepfer/Vierhaus*, in: *Kloepfer*, Anthropozentrik, Freiheit und Umweltschutz in rechtlicher Sicht, 1995, S. 29 (45).

²¹ Vgl. *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, 2014, S. 57; *Steinberg*, NJW 1996, 1985 (1991).

Planung, Verwaltung, Rechtsprechung oder auch durch unmittelbare Aktivitäten zu schützen.

Die Literatur nimmt an, dass Art. 20a GG primär und unmittelbar an den Gesetzgeber adressiert ist.²² Dieser hat die Pflicht, den Inhalt der Staatszielbestimmung zu verwirklichen, indem er nicht nur neue ökologische Normen schafft und die schon bestehenden Normen ökologisch verbessert, sondern indem er auch die Maßstäbe zur Umweltpflichtigkeit gegenüber den künftigen Generationen bildet.²³ In diesem Sinne wird Art. 20a GG von der Judikative durch die verfassungsrechtliche Normenkontrolle geprüft.²⁴

Indirekt verpflichtet Art. 20a GG Exekutive und Judikative, die Normen umweltschützend abzuwägen und auszulegen,²⁵ bspw. bei der Definition unbestimmter Rechtsbegriffe, beim Treffen von Verwaltungsentscheidungen für die Vollzugsgewalt oder bei der Schließung von Gesetzeslücken durch die Judikative. Weder die Gesellschaft noch Private sind an das Gebot des Art. 20a GG gebunden.

Durch Art 20a GG wird der Staat zur Rechtfertigung aller umweltschädlichen Maßnahmen²⁶ und in Einzelfällen zum aktiven Handeln gegen umweltbelastendes Handeln Dritter verpflichtet.²⁷ Auch eine Schutzpflicht des Staats kann im Zusammenhang des „Fundamentalstaatszwecks Sicherheit“²⁸ als Voraussetzung der Staatslegitimation angenommen werden.²⁹ In diesem Sinne gäbe es eine Staatsverpflichtung auch zum positiven Handeln zur Sicherstellung der Beseitigung

²² Vgl. *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, 2014, S. 57; *Kloepfer*, Verfassungsrecht, 2011, S. 39; *Maunz/Dürig/Scholz*, GG, 2002, Art. 20a, Rn. 46.

²³ Dazu *Gassner*, NuR 2014, 482 (483); *Gassner*, NVwZ 2014, 1140 (1142). Nach *Voßkuhle* wird dem Gesetzgeber und der Rechtsprechung durch die offene Formulierung von Art 20a GG nur die Schaffung der Rahmen für die Umsetzung des Staatsziels Umweltschutz zugerechnet, vgl. *Voßkuhle*, NVwZ 2013, 1 (8).

²⁴ Vgl. *Steiger [u.a.]*, in: *Bothe*, Trends in environmental policy and law, 1980, S. 1 (12); *Steinberg*, NJW 1996, 1985 (1992); *Gassner*, NuR 2014, 482 (486).

²⁵ Vgl. *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, 2014, S. 57; *Kloepfer*, Verfassungsrecht, 2011, S. 41 f.

²⁶ Vgl. *Heselhaus*, in: *Hansmann/Sellner*, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, S. 3 (29). In der Regel greifen alle Maßnahmen in irgendeiner Weise in die Umwelt ein und sollen zumindest gemäß dem Vorsorgeprinzip in ihrer umweltschützenden Konformität überprüft werden.

²⁷ Vgl. *Kloepfer*, DVBl 1996, 73 (77).

²⁸ *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 101.

²⁹ Dazu *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 102. Im Rahmen dieses vorsorgenden bzw. ökologischen Rechtsstaats ist eine Verstärkung der staatlichen Schutzfunktion zu sehen, vgl. *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 250.

bereits eingetretener Schäden sowie zur Pflege der natürlichen Lebensgrundlagen durch sog. Förderpflichten (Förderung und Unterstützung der Umwelt).³⁰

Der Bürger hat grundsätzlich keine Grundpflicht, die Umwelt zu schützen.³¹ Jedoch kann seine Umweltverantwortung durch eine auf Art. 20a GG basierende umweltorientierte Auslegung des Grundrechtsschutzes abgeleitet werden.³² Der Staat im Rahmen seiner in Art. 20a GG vorgeschriebenen Rolle darf auch die Privaten zum Umweltschutz verpflichten.

Die Staatszielbestimmung in Art. 20a GG hat in der Regel keinen Vorrang vor anderen verfassungsrechtlichen Prinzipien und Verfassungsgütern.³³ Da der Umweltschutz in der Regel mit Eingriffen in Freiheit und Eigentum von Privaten verbunden ist, kommt hier häufig eine schwierige multipolare Abwägungssituation vor.³⁴ Jedoch kann nach der Auffassung von *Heselhaus* zumindest ein relativer Vorrang des Umweltschutzes aus Art. 20a GG bzw. aus der häufigen Irreversibilität von Umweltschäden abgeleitet werden, indem „bei gleichwertigen Alternativen zur Zielerreichung diejenige ausgewählt wird, die die natürlichen Lebensgrundlagen am wenigsten beeinträchtigt.“³⁵ Außerdem weist *Calliess*³⁶ darauf hin, dass der Umweltschutz den Rang eines zu optimierenden Verfassungsprinzips hat, was ihn aus der Disposition des Staats herausnimmt.

³⁰ Vgl. *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 116, 149.

³¹ Die mittelbare Wirkung von Art. 20a GG gegenüber Privaten lässt außer Betracht das umweltrechtliche Kooperationsprinzip. Nach dem Kooperationsprinzip ist der Umweltschutz nicht nur eine Staatsaufgabe, sondern eine Zusammenarbeit von Staat und Gesellschaft. Neben dem Vorsorgeprinzip und dem Verursacherprinzip stellt es eine der drei Säulen des deutschen Umweltschutzes dar, vgl. *Di Fabio*, NVwZ 1999, 1153 (1153). Siehe auch dazu *Kloepfer*, Umweltrecht, 2004, S. 198 ff.

³² Zu einer „umweltverträglichen“ Grundrechtsdogmatik siehe *Höfling*, in: *Lange*, Gesamtverantwortung statt Verantwortungspartitionierung im Umweltrecht, 1997, S. 155. *Kloepfer* merkt an, dass sich "[u]nmittelbare Verfassungsaussagen zum Umweltschutz durch Private [...] allenfalls in den Grundrechten [finden]" *Kloepfer*, DVBl 1996, 73 (74).

³³ Da die Vorschrift nicht von der Ewigkeitsklausel in Art. 79 Abs. 3 GG umfasst ist, hat sie ein niedrigeres Schutzniveau als die Menschenwürde (Art. 1 GG) und die in Art. 20 GG genannte Grundsätze, vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, 2004, S. 119.

³⁴ Dazu *Voßkuhle*, NVwZ 2013, 1 (8). Umfassend über Abwägung bei mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnissen im Bereich des Umweltschutzes siehe *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 256 ff.

³⁵ *Heselhaus*, in: *Hansmann/Sellner*, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, S. 3 (16).

³⁶ Vgl. *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 149.

Wegen seiner prinzipiellen Geltung als Teil der objektiv-rechtlichen Wertordnung des deutschen Staats beeinflusst Art. 20a GG alle anderen Verfassungsnormen und funktioniert deshalb als Verstärkung³⁷ und auch als Grenze von grundrechtlichen Gewährleistungen³⁸. Eine systematische Betrachtung des Art. 20a GG erlaubt gar die Auslegung, dass die Umweltschutzpflicht des Staats eine allgemeine Schranke der Grundrechte darstellt.³⁹ Obwohl die Staatszielbestimmung die Grundrechte nicht überlagert, hat die Einführung von Art. 20a in das Grundgesetz einen Paradigmenwechsel ausgelöst, dem zufolge sich das Eigentumsgrundrecht⁴⁰ (Art. 14 GG), das Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 GG)⁴¹ und sogar der Gleichheitssatz (Art. 3 GG), wie bei den Ökosteuern, durch eine systematische Auslegung des Grundgesetzes aus ökologischen Gründen begrenzen lassen.⁴² Unter Rückgriff auf Art. 20a GG können auch wirtschaftliche Grundrechte aus umweltbezogenen Gründen beschränkt und eine Inhaltsbestimmung und gesetzgeberische Beschränkung ökologisch ausgerichtet werden.

Trotz seines lediglich objektiv-rechtlichen Inhalts ist Art. 20a GG damit höchst relevant für das deutsche Umweltrecht. Neben einer

³⁷ Nach *Angelin*, Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland, 2006, S. 149. Auch das Klagerecht zur Erzwingung der Einhaltung des objektiven Rechts kann auf Art. 20a GG gestützt werden, vgl. *Heselhaus*, in: *Hansmann/Sellner*, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, S. 3 (31).

³⁸ Dazu *Kloepfer*, DVBl 1996, 73 (78 f.); *Höfling*, in: *Lange*, Gesamtverantwortung statt Verantwortungspartzellierung im Umweltrecht, 1997, S. 155 (164 f.).

³⁹ Vgl. *Kloepfer*, Verfassungsrecht, 2011, S. 39.

⁴⁰ Zum einen soll der Gesetzgeber ihre Verpflichtungen gegenüber den künftigen Generationen nach Art. 20a GG als Maßstab der Gestaltung des Inhalts und der Schranken des Eigentumsrechts durch Gesetze (Art 14 Abs. 1 Satz 2 GG) benutzen. Zum anderen wird der Schutzbereich des Grundrechts auf dem privaten Eigentum vom Wohl der Allgemeinheit (Art. 14 Abs. 2 Satz 2 GG) beschränkt. Diese Sozialbindung des Eigentums kann auf Umweltbelange nach Maßgabe des Art 20a GG erweitert werden, "soweit die Einschränkung des Eigentums zugunsten der natürlichen Lebensgrundlage dem Menschen betrieben wird." *Bosselmann*, Ökologische Grundrechte, 1998, S. 112. Auch in diesem Sinne *Kloepfer*, Umweltrecht, 2004, S. 135 ff. Andere Auffassung ist *Murswiek*, für wen „das Gewicht eines Abwägungsbelangs [Umweltschutz oder Eigentumsrecht] [...] sich nur konkret ermitteln [lässt]“, vgl. *Sachs/Murswiek*, GG, 2014, Art. 20a, S. 878. Weiter über eine Ökologisierung der Eigentumsgarantie mit einem Respekt vor der Natur in *Bosselmann*, Ökologische Grundrechte, 1998, S. 117 ff.

⁴¹ In der Praxis wird der staatliche Eingriff in umweltbeeinträchtigte berufliche Tätigkeiten als bloße Regulierung der Berufsausübung angesehen, die in der Regel nicht verfassungswidrig sind, wenn sie verhältnismäßig durchgeführt werden, im Rahmen des Prinzips des Gemeinwohls.

⁴² Dies gilt aber nur, wenn eine gesetzliche Grundlage für den staatlichen Eingriff vorliegt, vgl. *Heselhaus*, in: *Hansmann/Sellner*, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, S. 3 (44).

Lückenfüllungsfunktion⁴³ in Bezug auf andere, im Folgenden noch zu analysierende Grundrechte hat Art. 20a GG auch die wichtige Funktion, die Staatsmacht effektiv zu begrenzen⁴⁴ und formuliert insoweit ein umweltstaatliches Untermaßverbot.⁴⁵ Die Vorschrift ist damit ein grundlegender Baustein des deutschen ökologischen Rechtsstaats.⁴⁶

III. Umweltschutz durch Grundrechte

Obwohl der Schutz der Umwelt oder das Recht auf eine menschenwürdige Umwelt nicht explizit als eigenständige Grundrechtsgewährleistungen in der Verfassung verankert sind, bekommen sie Verfassungsschutz durch die ökologische Relevanz bestimmter anderer Grundrechte. Parallel zum direkten Schutz durch die Staatszielbestimmung in Art. 20a GG wird eine gesunde Umwelt auch durch deren Gewährleistung gefördert. Der grundrechtliche Umweltschutz wird hier in Bezug auf Deutschland beschrieben und im Kapitel über den brasilianischen verfassungsrechtlichen Umweltschutz vertieft.

Grundrechte sind umfassende Rechte, die die grundlegenden Werte der Gesellschaft reflektieren und durch den Verfassungsgeber in der Verfassung formuliert wurden.⁴⁷ Subjektiv-rechtlich bedeutet das für den Grundrechtsträger ein rechtliches Dürfen, vom Staat ein Tun oder Unterlassen zu verlangen.⁴⁸

⁴³ Vgl. *Steinberg*, NJW 1996, 1985 (1985).

⁴⁴ Dazu *Rehbinder*, in: *Kotzé/Paterson*, The role of judiciary in environmental governance, 2009, S. 123 (125).

⁴⁵ Vgl. *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 151. Ergänzend wird auch von einigen Autoren vertreten, dass die Vorschrift als ein echtes Hindernis gegen einen möglichen ökologischen Rückschritt wirkt, vgl. *Kloepfer*, DVBl 1996, 73 (80); *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 151. Nach *Epiney*: "Dies bedeutet jedoch nicht, dass das bestehende Umweltrecht in irgendeiner Form 'zementiert' und etwa ein Wechsel in der Konzeption hin zu anderen Instrumenten unzulässig wäre; nur im Ergebnis darf das erreichte Schutzniveau nicht abgesenkt werden. Es geht daher nicht um eine Bestandsgarantie für bestehende Umweltgesetze, sondern um ein normativ zu verstehendes 'ökologisches Rückschrittverbot'". *Mangoldt/Klein/Starck/Epiney*, Komm. z. GG, 2010, Artikel 20a, S. 196.

⁴⁶ Dazu *Kloepfer*, DVBl 1996, 73 (80). In der Praxis hat Art 20a GG jedoch den Verbrauch natürlicher Ressourcen nicht aufgehalten, vgl. *Gassner*, NuR 2014, 482 (482).

⁴⁷ Dazu *Steiger [u.a.]*, in: *Bothe*, Trends in environmental policy and law, 1980, S. 1 (14).

⁴⁸ Vgl. *Epping*, Grundrechte, 2015, S. 4; *Ipsen*, Staatsrecht II, 2009, S. 17

Andererseits sind Grundrechte Bestandteil der objektiven Wertordnung des Grundgesetzes zur Gestaltung des gesellschaftlichen Lebens.⁴⁹ Grundsätzlich hat der Bürger Anspruch auf Schutz seiner Grundrechte: Wenn er sich in einem dieser Rechte, besonders in den Grundrechten nach Art. 2 Abs. 2 GG oder Art. 14 GG, verletzt sieht, kann er beim BVerfG gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG i.V.m. §§ 90 ff. BVerfGG Verfassungsbeschwerde einreichen, grundsätzlich aber nur nach Ausschöpfung des Rechtsweges.

Grundrechte können auch dem Umweltschutz dienen, wenn zusätzlich zu ihrem sozialen Aspekt ein ökologischer Aspekt durch Interpretation hinzugefügt wird.⁵⁰ Die Annahme weiterer Grundrechtsaspekte lässt sich dadurch rechtfertigen, dass der Schutz neuer angegriffener Aspekte der Menschenwürde als Staatsfunktionen im Grundgesetz angenommen werden muss.⁵¹

1. Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte gegen umweltbeeinträchtigende Tätigkeiten des Staats

In ihrer subjektiv-rechtlichen Dimension schützen einige Grundrechte umweltrechtliche Individualrechtsgüter gegen Maßnahmen der öffentlichen Hand.⁵² Regelmäßig sind Umweltverschmutzungen aber auf das Handeln Privater zurückzuführen. Dadurch verbleibt der Abwehrfunktion der anderen Grundrechte im Umweltschutz gegen staatliche Maßnahmen häufig keine praktische Anwendung.⁵³

Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistet das Grundrecht auf allgemeine und umfassende Handlungsfreiheit. Die Abwehrfunktion dieses Grundrechts im Bereich des Umweltschutzes würde ein Recht auf Freiheit von allen umweltstörenden

⁴⁹ Über die objektive Wertordnung siehe Kapitel A Fn. 2. Mehr über die Grundrechtstheorie siehe Kapitel C Abs. II.

⁵⁰ Dazu *Bosselmann*, Ökologische Grundrechte, 1998, S. 19.

⁵¹ So *Voßkuhle/Kaiser*, JuS 2011, 411 (411); *Kluth*, in: *Kluth/Smeddinck*, Umweltrecht, 2013, S. 1 (24). Siehe dazu Kapitel A.

⁵² Bspw. der Bau einer Autobahn, vgl. *Steinberg*, NJW 1996, 1985 (1986).

⁵³ Vgl. *Voßkuhle*, NVwZ 2013, 1 (6).

Nachteilen bedeuten.⁵⁴ Wegen der Allgemeinheit dieser Vorstellung können daraus jedoch nicht unmittelbar individuelle Schutzansprüche abgeleitet werden.⁵⁵

Art. 2 Abs. 2 GG enthält die „klassische“ Grundrechtsposition, die dem Umweltschutz dient und eine gesunde Umwelt gewährleistet. Die Vorschrift sichert ein subjektives Recht auf Abwehr gegen Gefährdungen und Beeinträchtigungen des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit der Person.⁵⁶ Auch das allgemeine (soziale) und das ökologische Existenzminimum werden durch dieses Grundrecht gewährleistet.⁵⁷ Diese Gewährleistung wird jedoch relativiert durch den Umstand, dass der geforderte Kausalzusammenhang zwischen der Umweltbelastung und den Gesundheitsbeeinträchtigungen in der Praxis schwer zu beweisen ist.⁵⁸

Als ökologisch relevant erweist sich auch das Grundrecht auf Eigentum. Im Umweltschutzbereich gewährt Art. 14 GG dem Eigentümer das Recht auf Verteidigung seines Eigentums gegen Umweltschäden wie Lärmbelästigung, Licht-, Sonnen- oder Blickentzug. Jedoch ist dieses Recht nur insoweit gewährleistet, als das verletzte Umweltgut ein individuelles Gut ist (*umweltschützende Teilgewährleistung*⁵⁹).⁶⁰ Das heißt, dass Flora, Fauna, Natur oder auch Wasser als Ganzes betrachtet grundsätzlich nicht geschützt sind, es sei denn, an ihnen bestehen eigentumsrechtlich geschützte Nutzungsrechte.⁶¹

⁵⁴ Vgl. *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, 2014, S. 64.

⁵⁵ Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, 2004, S. 132.

⁵⁶ Vgl. *Epping*, Grundrechte, 2015, S. 53. *Heselhaus* betont, dass das BVerfG in seiner neuen Rechtsprechung offengelassen hat, ob das Wohlbefinden im Schutzbereich von Art. 2 Abs. 2 GG erfasst wird, vgl. *Heselhaus*, in: *Hansmann/Sellner*, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, S. 3 (34).

⁵⁷ So *Kloepfer*, Umweltrecht, 2004, S. 131. Ein Grundrecht gegen extrem umweltfeindlichen Staatseingriff auf das ökologische Existenzminimum, das der Würde des Menschen entspricht, wird von Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 2 GG abgeleitet, vgl. *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 300.

⁵⁸ Dazu *Angelin*, Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland, 2006, S. 147–148.

⁵⁹ *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 307.

⁶⁰ Davon abgeleitet wird z.B. der Unterlassungsanspruch nach § 1004 i.V.m. § 904 ff. BGB.

⁶¹ Dazu *Steinberg*, NJW 1996, 1985 (1987).

2. Schutzpflicht des Staats zum Schutz der Umwelt

Der objektiv-rechtliche Aspekt der Grundrechte mit ökologischen Reflexen verpflichtet den Staat, einen effektiven Grundrechtsschutz des Einzelnen auch vor nicht vom Staat ausgehenden Gefahren Sorge zu tragen.⁶² Diese objektiv-rechtliche Dimension ist vom Bundesverfassungsgericht weitgehend subjektiviert worden.⁶³ Dementsprechend kann sich aus den Grundrechten auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 GG und auf Eigentum (Grund- und unter Umständen Sacheigentum⁶⁴) nach Art. 14 GG ein Recht auf ein aktives schützendes Staatshandeln gegen umweltbeeinträchtigende Aktivitäten Dritter ergeben.⁶⁵ In diesem Sinne kann die umweltrechtliche Schutzpflicht unter bestimmten Voraussetzungen nach Maßgabe einer Evidenzkontrolle⁶⁶ hinsichtlich Intensität und Wahrscheinlichkeit⁶⁷ ein subjektives, gegenüber dem Staat einklagbares Recht schaffen.⁶⁸ Ein Verstoß gegen die staatliche Pflicht ist restriktiv⁶⁹ anzuerkennen und wird sich nur dann ergeben, wenn keine Vorsichtsmaßnahmen ergriffen wurden oder wenn diese ungenügend oder zielunangemessen durchgesetzt werden.⁷⁰ Diese Umweltschutzpflicht umfasst auch bloße Gefahrensituationen.⁷¹ Im Umweltbereich genügt eine mindere

⁶² Vgl. *Epping*, Grundrechte, 2015, S. 60.

⁶³ Zur Entwicklung der Schutzpflichtdogmatik des BVerfG im Umweltrecht siehe *Steinberg/Müller*, in: *van Ooyen/Möllers*, Handbuch Bundesverfassungsgericht im politischen System, 2015, S. 735 (738 ff.).

⁶⁴ Insbesondere das Eigentum von Tiere und Pflanzen, vgl. *Steinberg*, NJW 1996, 1985 (1987).

⁶⁵ Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, 2004, S. 130; *Heselhaus*, in: *Hansmann/Sellner*, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, S. 3 (35).

⁶⁶ Dazu *Heselhaus*, in: *Hansmann/Sellner*, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, S. 3 (36). Kritisch zur Evidenzkontrolle als Garant eines effektiven Grundrechtsschutzes *Steinberg/Müller*, in: *van Ooyen/Möllers*, Handbuch Bundesverfassungsgericht im politischen System, 2015, S. 735 (746).

⁶⁷ Über die Charakterisierung von Intensität und Wahrscheinlichkeit siehe *Erbguth/Schlacke*, *Umweltrecht*, 2014, S. 66 f.

⁶⁸ Gegen die Justiziabilität eines umfassenden „Umweltgrundrechts“ durch Art. 2 Abs. 1, 2 GG siehe *Maunz/Dürig/Di Fabio*, GG, 2001, Art. 2, Rn. 63.

⁶⁹ Das bedeutet, wenn grundrechtlich geschützte Individualgüter wie Leben, Gesundheit oder Eigentum konkret gefährdet werden, vgl. *Voßkuhle*, NVwZ 2013, 1 (8).

⁷⁰ In diesem Sinne *Kloepfer*, Umweltrecht, 2004, S. 131.

⁷¹ Das Restrisiko, das die Grenze einer durch den Menschenverstand bestimmten realen Gefahr nicht überschreitet, wird von den Bürgern getragen, vgl. *Voßkuhle*, NVwZ 2013, 1 (7). Ein vollständiger Ausschluss aller Risiken ist in einer industrialisierten Gesellschaft mit entwickelter Technik unvorstellbar, vgl. *Erbguth/Schlacke*, *Umweltrecht*, 2014, S. 67.

Wahrscheinlichkeit, um die zur staatlichen Schutzpflicht führende Gefahr festzustellen. Dies folgt aus der zu vermutenden wesentlichen Fragilität der Umwelt.⁷² Jedoch wurde ein Unterschreiten des Schutzpflichtuntermaßes im staatlichen Handeln in Umweltangelegenheiten vom BVerfG bislang noch nicht angenommen.⁷³ Nach *Kloepfer*⁷⁴ wird nur die Gefährdung des ökologischen Existenzminimums im Rahmen des Art. 2 Abs. 2 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip und der Unantastbarkeit der Menschenwürde allgemein geschützt.⁷⁵

Die Umwelt wird allerdings durch Grundrechte nur soweit geschützt, „wie der Schutz des jeweiligen Grundrechts“⁷⁶ geht. Dazu werden konkrete staatliche Maßnahmen im Bereich der Grundrechte in Bezug auf Umweltschutz der Klausel des *Vorbehalts des Möglichen* unterworfen und entfalten deswegen nur begrenzte Wirkung.⁷⁷ Auch eine wichtige Einschränkung der von Grundrechten abgeleiteten Schutzpflicht des Staats im Bereich Umweltschutz stellt die Schwierigkeit dar, das Schutzgut „Umwelt“ im Einzelfall zu definieren – aufgrund der Komplexität der Kette der Auswirkungen von Umweltbeeinträchtigungen. In diesem Sinne bleibt die Umwelt im Falle divergierender staatlicher Interessen grundrechtlich ungeschützt gestellt.⁷⁸

⁷² Nach *Erbguth/Schlacke*, *Umweltrecht*, 2014, S. 66.

⁷³ Vgl. *Voßkuhle*, NVwZ 2013, 1 (7); *Steinberg/Müller*, in: *van Ooyen/Möllers*, Handbuch Bundesverfassungsgericht im politischen System, 2015, S. 735 (749). Zum Beispiel wurde weder die Staatspflicht zur Erlassung von Gesetzen gegen Luftverschmutzung in Fällen von Gesundheitsgefahr und Eigentumsschaden noch von Gesetzen gegen vom Luft- und Landverkehr verursachten Lärm anerkannt, vgl. *Erbguth/Schlacke*, *Umweltrecht*, 2014, S. 65.

⁷⁴ *Kloepfer*, *Umweltrecht*, 2004, S. 134. Dazu auch *Steinberg*, NJW 1996, 1985 (1986).

⁷⁵ Auch in diesem Sinne *Steinberg*, NJW 1996, 1985 (1987); *Maunz/Dürig/Di Fabio*, GG, 2004, Art. 2 Abs. 2 Satz 1, Rn. 95.

⁷⁶ *Steinberg/Müller*, in: *van Ooyen/Möllers*, Handbuch Bundesverfassungsgericht im politischen System, 2015, S. 735 (737). „Weder aus dem Sozialstaatsprinzip noch aus Art. 2 Abs. 2 GG (oder Art. 2 Abs. 1 GG) können sich umfassende Umweltschutzansprüche oder gar ein (über die Schutzgüter der einzelnen Grundrechte hinausreichendes) Grundrecht auf Umweltschutz ergeben.“ *Kloepfer*, *Umweltrecht*, 2004, S. 134.

⁷⁷ Vgl. *Merten*, in: *Badura/Merten/Papier*, HGR II, 2006, S. 475 (565). Diese Begrenzung des Leistungsrechts hat das BVerfG in seiner *Numerus-clausus-Entscheidung* bzgl. Art. 12 GG anerkannt, siehe BVerfGE 33, 303 (333).

⁷⁸ Dazu *Calliess*, *Rechtsstaat und Umweltstaat*, 2001, S. 509.

C. Der Umweltschutz in der brasilianischen Bundesverfassung

I. Überblick

Die brasilianische Bundesverfassung ist, mehr als das deutsche Grundgesetz, als eine detaillierte¹ und programmatische² Verfassung³ zu betrachten, da sie nicht nur Regeln, sondern auch einen Komplex verbindlicher Prinzipien festlegt. Die Verwirklichung von verfassungsrechtlichen Vorschriften erweist sich als problematisch, weil sie insbesondere offene Begriffe beinhaltet, was trotz ihrer theoretisch unmittelbaren Anwendung zu negativen Auslegungen bezüglich ihrer vollständigen rechtlichen Wirkungskraft führen kann.⁴

Brasilien hat Neuerungen nicht nur in der nationalen Rechtsordnung,⁵ sondern auch mit einer globalen Signalwirkung⁶ eingeführt, als die brasilianische

¹ Anders als der prägnante deutsche Grundgesetzgeber ist der brasilianische Verfassungsgeber sehr detailliert bzw. mit großer Anzahl von Verfassungsvorschriften und vertiefend in den Verfassungsthemen vorgegangen, „woraus sich ergibt, dass der dem einfachen Gesetzgeber überlassene Gestaltungsspielraum wesentlich kleiner ist“, vgl. *Sarlet*, Soziale Grundrechte, 1997, S. 527.

² Das bedeutet, dass viele Normen in der Verfassung vorhanden sind, die Staatsziele und Staatsprogrammen vorseiben, die keine unmittelbare Anwendung haben, sondern von der Schaffung anderer einfacher Normen abhängen, vgl. *Sarlet*, A eficácia dos direitos fundamentais, 2011, S. 65.

³ Gemäß die Klassifizierung von *Grau*, A ordem econômica na Constituição de 1988, 2007, S. 130. Auch in *Sarlet* zu finden, vgl. *Sarlet*, A eficácia dos direitos fundamentais, 2011, S. 64 f.

⁴ Dazu *Gusmão*, Revista tributária e de finanças públicas 2006, 113 (120).

⁵ Bis 1988 wurde die Umwelt in der Nationalen Umweltpolitik (G 6.938/81) als Ganzes reguliert. Bis dahin bestand das Umweltverfassungsrecht nur aus der Regulierung von bestimmten Materien, vgl. *Souza Filho*, Revista tributária e de finanças públicas 2012, 321 (330); *Ramos, E.*, Direito ambiental comparado, 2009, S. 7 f.

⁶ Laut *Sarlet* und *Fensterseifer* hat Brasilien mit dem Grundrecht/-pflicht-Modell einen neuen *approach* im Umweltschutz befördert, der den traditionellen Ansatz, nach dem der Staat allein Beschützer der Umwelt ist, modifiziert, vgl. *Sarlet/Fensterseifer*, in: *Kotzé/Paterson*, The role of judiciary in environmental governance, 2009, S. 249 (253). Kritisch dazu merkt *Krell*, dass "[d]ie Frage nach der Überforderung der Verfassung durch Einbeziehung der Umwelt in ihre Gewährleistungen [...] sich in Brasilien nicht gestellt [hat]." *Krell*, JöR 2014, 693 (697).

Bundesverfassung von 1988 das Recht auf eine ökologisch ausgeglichene Umwelt in ihrem Text anerkannte:⁷

"Art. 225. Alle haben das Recht auf eine ökologisch ausgeglichene Umwelt, die ein Gemeingut und wesentlich für eine gesunde Lebensqualität ist, und sowohl die öffentliche Gewalt als auch die Gesellschaft sind verpflichtet, sie für die gegenwärtigen und zukünftigen Generationen zu schützen und aufrechtzuerhalten."⁸

In Orientierung an der Bundesverfassung haben auch die brasilianischen Bundesländer den Umweltschutz in ihre Landesverfassungen eingeführt, allerdings in der Regel noch detaillierter als die Bestimmung des Art. 225 CF.⁹ Die materiellen Kompetenzen für Gesetzgebung und Verwaltung im Rahmen des Umweltschutzes haben alle föderalen Glieder, das heißt in Brasilien Bund, Länder, Bundesdistrikt und Gemeinden zusammen.¹⁰ Die Umweltverwaltung ist dezentralisiert und gleichzeitig durch die Kooperation zwischen den Gliedstaaten harmonisiert.

Art. 225 CF ist eine komplexe Vorschrift mit mehrfachen Funktionen und Schutzbereichen.¹¹ In erster Linie gewährleistet sie allen Individuen eine ökologisch ausgeglichene Umwelt. Dazu bindet dieses Recht den Bürger nicht nur moralisch, sondern auch rechtlich, insofern es eine Pflicht zum Umweltschutz nicht nur durch negative, sondern auch durch positive Maßnahmen statuiert. Deswegen ist

⁷ Es gibt noch mehrere Vorschriften in der Verfassung, die mittelbar die Umwelt schützen, wie bspw. die Garantie der sozialen Funktion des Eigentums, der Schutz von indigenen Rechten und des Kulturerbes usw. (Art. 7 Nr. XXII, Art. 170 Nr. VI, Art. 186 Nr. II, Art. 200 Nr. VIII, Art. 216 Nr. V, Art. 220 § 3 Nr. II, Art. 225 § 1 Nr. VI, Art. 231 § 1 CF).

⁸ Von der Verfasserin (J.M.) frei übersetzt. §§ 1 – 6 des Art. 225 CF sind im Anhang I dieser Arbeit zu finden, der die Übersetzung von *Huf* der Vorschriften der brasilianischen Verfassung beinhaltet, siehe *Huf*, Die brasilianische Verfassung von 1988, 1991.

⁹ Siehe dazu die Studie von *Angelin*, Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland, 2006, S. 160 f.

¹⁰ Art. 23 Nr. VI, VII CF.

¹¹ Die Vorschrift verwirklicht die Idee einer Umweltschutzrechtsordnung, wie sie *Benjamin* definiert, vgl. *Benjamin*, in: *Canotilho/Leite*, Direito Constitucional Ambiental Brasileiro, 2007, S. 57 (122). Art. 225 CF vertritt die individualistische, globalisierte, öffentliche und inhaltsorientierte Ansicht des Umweltschutzes, was den brasilianischen Rechtsstaat nach der Auffassung von *Canotilho*, in: *Ferreira/Leite/Boratti*, Estado de Direito Ambiental, 2014, S. 31 (31) und *Ramos, E.*, Direito ambiental comparado, 2009, S. 5 an das ökologische Rechtsstaats-Modell annähert. *Ramos* bemerkt noch, dass der Wortlaut des Art. 225 in Form eines langen, systematischen Satzes mit mehreren Nebensätzen der Klarheit des Textes entgegenwirkt, vgl. *Ramos, E.*, Direito ambiental comparado, 2009, S. 13.

Art. 225 CF als ein pflichtgebundenes Recht¹² anerkannt. Art. 225 CF beinhaltet auch eine Staatszielbestimmung, die den Staat verpflichtet, die gesunde Umwelt für die gegenwärtigen und zukünftigen Generationen zu gewährleisten, und listet die besonderen Schutzbereiche auf, die vom Staat beachtet werden müssen (Art. 225 § 1 Nr. I-IV CF). Außerdem klassifiziert der Artikel die Umwelt als ein Gemeingut, das heißt Umweltgüter werden mit Rechten nicht belastet.¹³ Dies bedeutet einen weiteren Schritt in Richtung der Anerkennung ihres intrinsischen Werts trotz ihrer Verbindung mit dem menschlichen Wohlstand.¹⁴ Dadurch wird die Option der Bundesverfassung für eine erweiterte anthropozentrische Ansicht¹⁵ des Umweltschutzes unterstrichen.

II. Das Grundrecht auf eine ökologisch ausgeglichene Umwelt

Die Frage zum Grundrechtscharakter des Rechts in Art. 225 CF scheint schon beantwortet. Weil eine gesunde Umwelt nicht nur ein Bestandteil der Menschenwürde¹⁶ sowie Voraussetzung für die freie Entfaltung der Persönlichkeit und für die Ausübung anderer Rechte ist, ist ein Recht auf Umweltschutz oder auf eine gesunde Umwelt als ein Grundrecht zu betrachten.¹⁷ Dieses Recht ist als ein

¹² Vgl. etwa *Sarlet [u.a.]*, *Curso de direito constitucional*, 2012, S. 68; *Fensterseifer*, *A dimensão ecológica da dignidade humana*, 2007, S. 41. Gleichartige Bestimmung ist in Art 6 Abs. II GG zu finden, in dem die Pflege und Erziehung der Kinder gleichzeitig als ein Recht und eine Pflicht der Eltern vorschreibt.

¹³ Die Umwelt als ein Gut, das gemeinsam vom Volk benutzt wird, steht weder unter öffentlichem noch unter privatem Erbe und ist somit als ein Gut des öffentlichen Interesses zu klassifizieren, vgl. *Saraiva Neto*, *Rev. Jur. da Uni. do Sul de SC* 2010, 69 (78).

¹⁴ Dazu *Saraiva Neto*, *Rev. Jur. da Uni. do Sul de SC* 2010, 69 (76–78).

¹⁵ Siehe dazu Kapitel A. In diesem Sinne u.a. *Leite/Belchior*, in: *Leite/Peralta*, *Perspectivas e desafios para a proteção da biodiversidade no Brasil e na Costa Rica*, 2014, S. 11 (27). Andere Autoren weisen auf die Adoption der rein anthropozentrischen Sicht der Umwelt in der CF hin, wie *Fiorillo*, *Curso de direito ambiental brasileiro*, 2008, S. 15; *Silva, J.*, *Direito ambiental constitucional*, 2004, S. 4.

¹⁶ Siehe dazu Kapitel A.

¹⁷ Dazu *Derani*, *Direito ambiental econômico*, 2008, S. 207. Nach *Derani* stellen Grundrechte die erforderlichen Bedingungen für die Verwirklichung der realen Freiheit dar, vgl. *Derani*, *Direito ambiental econômico*, 2008, S. 207. Auch so die Feststellung von *Sarlet* nach einer detaillierten Analyse der materiellen Grundrechtlichkeit von Verfassungsrechten, vgl. *Sarlet*, *A eficácia dos direitos fundamentais*, 2011, S. 118.

formales und materiales Grundrecht von der überwiegenden Mehrheit der Literatur¹⁸ und Rechtsprechung¹⁹ anerkannt, obwohl es nicht im Abschnitt über die Grundrechte und Garantien in Art. 5 CF steht.²⁰ Der materiale Grundrechtscharakter des Rechts des Art. 225 CF wird von seinem Inhalt abgeleitet, weil die Gewährleistung einer gesunden Lebensqualität eine wesentliche Rolle dabei spielt, jedem Bürger seine *reale* Freiheit (gegenüber der klassischen verfassungsrechtlichen *formalen* Freiheit) zu gewähren.²¹ In diesem Sinne kann die menschliche Persönlichkeit ohne eine gute Umweltqualität nicht frei entwickelt werden und die Würde des Menschen nicht vollständig sein.²² Die brasilianische Verfassung garantiert das Recht auf eine ökologisch ausgeglichene Umwelt durch einen individuellen und einen transindividuellen²³ Anspruch.²⁴ Außerdem entspricht das Ziel des umweltschützenden Grundrechts (Schutz vor aus Umweltbeeinträchtigungen resultierenden Gefahren) dem Ziel der Grundrechte im Allgemeinen. *Isensee*²⁵ definiert dies als den Schutz der Selbstbehauptung des Individuums in einem Gemeinwesen auf einem bestimmten Sektor vor Gefahren, die von Seiten der Staatsgewalt drohen. Dieses Ziel wird für den Umweltbereich von der brasilianischen Verfassung anerkannt.

Im Rahmen des internationalen Rechts wurde ebenfalls ein Recht auf ökologische Wohlfahrt als ein Menschenrecht garantiert.²⁶ Dieser Umstand ist

¹⁸ Wie in *Derani*, *Direito ambiental econômico*, 2008, S. 206; *Bernardi*, *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico* 2008, 55 (62); *Ramos, E.*, *Direito ambiental comparado*, 2009, S. 17; *Sarlet*, *A eficácia dos direitos fundamentais*, 2011, S. 118. Anders in *Torres*, für wen soziale, wirtschaftliche und ökologische Rechte nur bis zum Existenzminimum als Grundrecht bzw. Abwehr- und Leistungsrecht zu betrachten sind, vgl. *Torres*, *Rev. Direito Adm.* 1989, 29 (33). Nach seiner Auffassung sind "Leistungsrechte" – wie soziale und ökologische Rechte – keine Grundrechte und beziehen sich auf soziale Gerechtigkeit bzw. helfen dem Staat die erwünschte Daseinvorsorge zu realisieren, vgl. *Torres*, *Rev. Direito Adm.* 1989, 29 (40).

¹⁹ Als klassisches Beispiel siehe *STF*, Urt. v. 01.09.2005 – ADI 3540 MC / DF.

²⁰ Nach Art. 5 § 2 CF schließen die in der Verfassung ausdrücklich angeführten Rechte und Garantien nicht andere aus, die von Staatssystem und -prinzipien und von internationalen Abkommen abgeleitet werden können.

²¹ Zur Unterscheidung von formaler und realer Freiheit siehe *Derani*, *Direito ambiental econômico*, 2008, S. 207.

²² In diesem Sinne in der deutschen Literatur *Bosselmann*, *Ökologische Grundrechte*, 1998, S. 19.

²³ Als transsubjektive Rechte zu verstehen, vgl. *Kommer*, *ZUR* 2012, 459 (462).

²⁴ Dazu *Fensterseifer*, *A dimensão ecológica da dignidade humana*, 2007, S. 34; *Derani*, *Direito ambiental econômico*, 2008, S. 217; *Sarlet [u.a.]*, *Curso de direito constitucional*, 2012, S. 262–263.

²⁵ In *Isensee*, in: *Badura/Merten/Papier*, *HGR II*, 2006, S. 41 (47).

²⁶ Allgemeine Erklärung der Menschenrechte Art. 25 Nr. 1: „Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, (...)“.

deshalb von besonderer Bedeutung, weil Art. 5 § 2 CF vorschreibt, dass von Brasilien ratifizierte internationale Menschenrechtsabkommen unmittelbare Geltung beanspruchen, so dass die Menschenrechte nach diesem Abkommen Grundrechte im Sinne der Verfassung sind.²⁷

Grundrechte sind unverzichtbare, unveräußerbare und unverjährbare Rechte²⁸ und dürfen nicht aufgehoben werden (Ewigkeitsklausel von Art. 60 § 4 Nr. IV CF), was auch auf das Recht auf eine ausgeglichene Umwelt zutrifft. Art. 5 § 1 CF schreibt die unmittelbare Geltung²⁹ von Grundrechtsbestimmungen vor und fordert ihre optimale Wirksamkeit und Effektivität.³⁰ Besonderes Merkmal des brasilianischen *Umweltgrundrechts* ist sein diffuser³¹ Charakter bzw. sein transindividueller universaler Umfang und seine Kollektivdimension.³² Dadurch müssen Umweltschäden für Leistungsansprüche nicht individualisiert werden. In diesem Sinne können schon gefährdende Eingriffe³³ direkt erfasst werden, auch wenn gravierende Umwelteingriffe erst durch kumulative Einwirkungen verursacht werden.³⁴

²⁷ Durch eine teleologische Auslegung von Art. 5 § 2 CF bejaht *Sarlet* die Anerkennung der Rechte in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte als Grundrechte in der CF, obwohl die unmittelbare Aufnahme der vor der Verfassungsänderung 45/2004 ratifizierten internationalen Abkommen als Grundrechte in die CF noch zweifelhaft ist *Sarlet [u.a.]*, *Curso de direito constitucional*, 2012, S. 284–286.

²⁸ Siehe *Silva, J.*, *Curso de direito constitucional positivo*, 2009, S. 166.

²⁹ Die unmittelbare Geltung von Grundrechten, nach *Sarlet* einschließlich der durch Normen mit programmatischem Charakter (Staatszielbestimmungen oder Gesetzgebungsaufträge) positivierten, wird von der brasilianischen Literatur gewöhnlich akzeptiert, vgl. *Sarlet*, *Soziale Grundrechte*, 1997, S. 549. Das regionale Bundesgericht (TRF) hat schon die unmittelbare Geltung des Grundrechts auf eine ökologisch ausgeglichene Umwelt deklariert, vgl. *TRF 2*, Urte. v. 18.09.02 – AC 96.02.07999-1 / RJ.

³⁰ Vgl. *Sarlet [u.a.]*, *Curso de direito constitucional*, 2012, S. 318 f. Zur Wirksamkeit von verfassungsrechtlichen Normen in Brasilien vgl. *Bonavides*, *Curso de direito constitucional*, 2011, S. 225 ff.; *Silva, J.*, *Aplicabilidade das normas constitucionais*, 1998; *Sarlet*, *A eficácia dos direitos fundamentais*, 2011, S. 459.

³¹ Das Recht auf eine gesunde Umwelt ist ein diffuses Recht, d.h. ein transindividuelles und unteilbares Recht, das als Rechtsinhaber nicht-bestimmbare Personen haben, die durch einen faktischen Umstand verbunden sind (Art. 81 einziger § Nr. I G 8.078/90). Dahingehend ist die Gesellschaft als Rechtsinhaber des Rechts auf eine gesunde Umwelt zu sehen, trotz ihrer Verwaltung durch den Staat, und ihr Schutz wird zwischen beiden geteilt.

³² Diese Kollektivdimension zeigt sich dadurch, dass von der Durchsetzung diffuser Rechte stets mehrere Personen im Ganzen profitieren, "ohne dass Gewinnanteile einzelnen Personen zugewiesen werden [können]", vgl. *Kommer*, *ZUR* 2012, 459 (463).

³³ Jedoch darf „[e]ine Gefährdungshaftung für Umweltschäden [...] nicht gegen individuelle Grundrechte der betroffenen Privatpersonen bzw. Unternehmen verstoßen.“ *Kommer*, *ZUR* 2012, 459 (466).

³⁴ Dazu *Kommer*, *ZUR* 2012, 459 (467).

1. Subjektiv- und objektiv-rechtliche Dimensionen

Bei der Diskussion über die Grundrechtstheorien im Rahmen der brasilianischen Verfassung werden in Anlehnung an die Theorien von *Alexy* und *Jellinek* zwei rechtliche Dimensionen der Grundrechte anerkannt.³⁵

Die subjektiv-rechtliche Dimension des Grundrechts auf eine ökologisch ausgeglichene Umwelt bezieht sich auf das Individuum, eine Gruppe von Individuen oder die Allgemeinheit³⁶ als Träger von Abwehrrechten, was zu einer Befugnis zur Verteidigung dieser Rechte und Garantien gegen Staatshandeln und Dritte führt.³⁷

Als Grundrechtsbestimmung stellt Art. 225 CF auch eine Verfassungsentscheidung objektiv-rechtlicher Natur dar, was zu einer autonomen Funktion des Grundrechts führt, die sich von der subjektiv-rechtlichen unterscheidet.³⁸ Als Wirkungen dieser objektiv-rechtlichen Dimension des Grundrechts sind Pflichten des Staats anzuerkennen, nämlich eine Unterlassungspflicht (der Staat darf nicht ungerechtfertigt die Umwelt beeinträchtigen) und Handlungspflichten, die gesunde Umwelt unmittelbar und/oder durch Schaffung des grundrechtlichen gebotenen Mindeststandards und von Einrichtungsgarantien zu schützen und zu fördern.³⁹ Dabei wird dem Staat eine Gestaltungsfreiheit hinsichtlich der konkreten Erfüllung seiner Schutzpflicht

³⁵ Vgl. u.a. Schriften von *Sarlet*, *Sarlet [u.a.]*, *Curso de direito constitucional*, 2012. Bei Grundrechten bzw. binormativen Normen (Regeln oder Prinzipien) wird die Anwendung einer der Dimensionen durch den Entscheidungsträger im Einzelfall ausgewählt, vgl. *Leite/Belchior*, in: *Leite/Peralta*, *Perspectivas e desafios para a proteção da biodiversidade no Brasil e na Costa Rica*, 2014, S. 11 (16). Es gibt Autoren, die die gleichzeitige Präsenz beider Dimensionen nicht anerkennen, sondern wesentlich eine subjektiv-rechtliche Dimension und nur in einigen Fällen die objektiv-rechtliche Dimension, vgl. z.B. *Merten*, in: *Badura/Merten/Papier*, HGR II, 2006, S. 475 (521); *Isensee*, in: *Badura/Merten/Papier*, HGR II, 2006, S. 41 (47).

³⁶ Vgl. etwa *Fensterseifer*, *A dimensão ecológica da dignidade humana*, 2007, S. 34; *Derani*, *Direito ambiental econômico*, 2008, S. 217; *Sarlet [u.a.]*, *Curso de direito constitucional*, 2012, S. 262–263.

³⁷ Vgl. dazu *Steiger [u.a.]*, in: *Bothe*, *Trends in environmental policy and law*, 1980, S. 1 (2); *Merten*, in: *Badura/Merten/Papier*, HGR II, 2006, S. 475 (571). In der brasilianischen Literatur wird der Ausdruck 'subjektives Recht' häufig benutzt, um alle subjektiv-rechtlichen Stellungen zu erfassen, und nicht nur die Möglichkeit der Durchsetzung eines individuellen Anspruchs wie in der deutschen Grundrechtslehre, vgl. *Sarlet*, *Soziale Grundrechte*, 1997, S. 530.

³⁸ Vgl. *Sarlet [u.a.]*, *Curso de direito constitucional*, 2012, S. 296.

³⁹ Diese von der objektiv-rechtlichen Dimension der Grundrechte abgeleiteten Funktionen werden von *Epping* aufgelistet, *Epping*, *Grundrechte*, 2015, S. 5 ff.

gewährt. Dessen ungeachtet muss der Staat positive Maßnahmen durchführen, um den Kern des Grundrechts auf eine gesunde Umwelt bzw. eine gesunde Lebensqualität⁴⁰ allen Bürgern dadurch zu gewährleisten, dass ein Minimum an Umweltschutz gesichert wird.⁴¹ Im Rahmen der Grundrechtslehren wird diese Einschränkung des Entscheidungsspielraums bei staatlichen Schutzpflichten als Untermaßverbot anerkannt.⁴²

Der objektiv-rechtliche Aspekt des Rechts in Art. 225 CF führt darüber hinaus zur Anerkennung der Ausstrahlungswirkung des Wertes der Umwelt auf das gesamte staatliche politische, administrative und rechtliche System, indem alle staatlichen Entscheidungen von ihr beeinflusst werden. In diesem Sinne erweist sich die Norm des Art. 225 CF als ein Prinzip,⁴³ das die Umwelt zu einem hochrangigen Wert des brasilianischen Rechtssystems erhebt. Art. 225 CF dominiert deshalb andere verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Vorschriften und darf nur Interessen und Bedürfnissen untergeordnet werden, die auf einem gleich oder höher geschützten Niveau gewährleistet werden. Dies bedeutet für die Legislative einen Handlungsauftrag, für die Exekutive einen Abwägungsmaßstab und für die Judikative einen Auslegungsmaßstab.⁴⁴ Beispiel der Ausstrahlungswirkung des Grundrechts auf eine gesunde Umwelt ist die aktuelle systematische Auslegung des Eigentumsgrundrechts in Art. 5 Nr. XXII CF, die neben einer sozialen Funktion des Eigentums (ausdrücklich in Art. 5 Nr. XXIII CF) auch seine ökologische Funktion anerkennt, wonach die

⁴⁰ Zum Inhalt des Grundrechts auf eine gesunde Umwelt in der brasilianischen Rechtsordnung siehe *Leite/Belchior*, in: *Leite/Peralta*, *Perspectivas e desafios para a proteção da biodiversidade no Brasil e na Costa Rica*, 2014, S. 11 (18).

⁴¹ In geringerem Maße erkannte das Oberste Bundesgericht (STF) auch den Schutz des Existenzminimums als eine staatliche Leistungspflicht an, abgeleitet von dem Wirtschaftsordnungsprinzip einer würdigen Existenz (Art. 170 CF), dem Lebensschutz und dem menschenwürdigen Dasein, vgl. *Sarlet [u.a.]*, *Curso de direito constitucional*, 2012, S. 572.

⁴² Vgl. *Erbguth/Schlacke*, *Umweltrecht*, 2014, S. 64. Unter anderen Studien des Autors vgl. *Sarlet [u.a.]*, *Curso de direito constitucional*, 2012, S. 296 ff.

⁴³ Der Prinzipiencharakter des Grundrechts auf eine gesunde Umwelt wird von *Leite* durch den stark axiologischen Inhalt dieser Normen bezüglich den von ihr geschützten Rechtsgüter gerechtfertigt, vgl. *Leite/Belchior*, in: *Leite/Peralta*, *Perspectivas e desafios para a proteção da biodiversidade no Brasil e na Costa Rica*, 2014, S. 11 (16). Auch das G hat in Deutschland in einem Urteil über Meinungsfreiheit die Grundrechte als objektive Prinzipien der Gesamtrechtsordnung anerkannt, vgl. BVerfGE 74, 297 (323).

⁴⁴ Dazu *Ramos, E.*, *Direito ambiental comparado*, 2009, S. 24 und *Steiger [u.a.]*, in: *Bothe*, *Trends in environmental policy and law*, 1980, S. 1 (3).

Nutzung des Eigentums nur gemäß den gemeinschaftlichen Interessen und umweltschützenden Parametern erfolgen darf.^{45 46}

2. Durchsetzung

Grundrechte werden regelmäßig mit Instrumenten des Rechtsschutzes verbunden.⁴⁷ Diese prozessuale oder justizielle Rückkopplung ist unentbehrlich. Als Effektuierung des Grundrechtes in Art. 225 CF und Erfüllung der staatlichen Leistungspflicht hat die Verfassung prozessuale Garantien vorgeschrieben. Sie eröffnen der Staatsanwaltschaft (*Ministério Público*⁴⁸) – als Vertreter der gesellschaftlichen Interessen – und anderen Institutionen,⁴⁹ zum Schutz der Umwelt die Möglichkeit, eine Art von Verbandsklage zu erheben: Die öffentliche Zivilklage (*Ação civil pública*).⁵⁰ Diese wird gegen den Staat und seinen Körperschaften sowie gegen Private erhoben, um die Haftung für materiellen und immateriellen Schäden an der Umwelt festzustellen (Art. 129 Nr. III CF). Dies kann zu einer Verpflichtung zu einem positiven Handeln oder Unterlassen und zu Entschädigungen führen.⁵¹ Verfahrensrechtlich wird die öffentliche Zivilklage als angemessenes Mittel (*lex*

⁴⁵ Eine umweltrechtliche Ausstrahlungswirkung ist auch unmittelbar in Art. 186 II CF zu sehen, soweit die Vorschrift die soziale Funktion des ländlichen Eigentums mit der geeigneten Nutzung von natürlichen Ressourcen verbindet, vgl. *Petter*, *Princípios constitucionais da ordem econômica*, 2008, S. 283; *Kommer*, ZUR 2012, 459 (466).

⁴⁶ Es ist jedoch wichtig zu bemerken, dass die subjektiv-rechtliche Dimension als ein Leistungsanspruch auf Umweltschutz weder von den meisten Autoren noch von der Rechtsprechung anerkannt wird, vgl. *Ramos, E.*, *Direito ambiental comparado*, 2009, S. 20.

⁴⁷ Vgl. *Bettermann*, DVBl 1975, 548 (550).

⁴⁸ Gemäß Art. 127 CF ist das wörtlich übersetzt „öffentliche Ministerium“ eine dauerhafte Einrichtung, die wesentlich zur jurisdiktionellen Funktion des Staats gehört und der der Schutz der Rechtsordnung, des demokratischen Systems und der unverzichtbaren sozialen und individuellen Interessen zusteht.

⁴⁹ In Art. 5 des G 7.347/85 (Gesetz über die öffentliche Zivilklage) gelistete Gebietskörperschaften und Umweltverbänden.

⁵⁰ *Kommer* merkt, dass es sich „um eine Zivilklage [handelt], weil sie angesichts einer fehlenden ausgegliederten Verwaltungsgerichtsbarkeit in Brasilien vor Zivilgerichten verhandelt wird“, *Kommer*, ZUR 2012, 459 (461).

⁵¹ Mit Recht weist *Kommer* auf das Ziel der öffentlichen Zivilklage hin: "Durch die Anerkennung kollektiver Interessen sollen komplexe soziale und ökologische Probleme gerichtlich verhandelt werden können, die sich nach dem traditionellen Zivilprozessrechtsdenken, nach welchem sich Kläger und Beklagter als einzelne Privatparteien begegnen, kaum adäquat darstellen lassen", *Kommer*, ZUR 2012, 459 (462).

specialis) zur gerichtlichen Verfolgung von Leistungsansprüchen auf diffuse Rechte gegen den Staat gebilligt.⁵² Ferner ermächtigt Art. 5 Nr. LXXIII CF alle Bürger (Individualbeschwerde), eine sog. „Populärklage“ gegen unzulässiges umweltschädliches Staatshandeln zu erheben, was jedoch nur zur Annullierung des aufgegriffenen Verhaltens führen kann.⁵³ Ein anderes gerichtliches Verfahren, das der Verwirklichung der objektiv-rechtlichen Dimension des Grundrechts auf eine gesunde Umwelt dient,⁵⁴ ist der gerichtliche Regulierungsbefehl (*Mandado de injunção*) des Art. 5 Nr. LXXI CF. Dieser ist eine verfassungsrechtliche Garantie, die dann greift, wenn eine fehlende regulierende Norm das Ausüben von Verfassungsrechten und -freiheiten und von Befugnissen der Nationalität, Souveränität und Bürgerschaft verhindert. Die Wirkung des gerichtlichen Regulierungsbefehls ist ähnlich der direkten Klage gegen ein verfassungswidriges Unterlassen (*Ação direta de inconstitucionalidade por omissão*).

Die brasilianischen obersten Gerichte (Höherer Gerichtshof – STJ – und Oberstes Bundesgericht – STF) erkennen trotz fehlender expliziter Verfassungsvorschrift ein subjektiv-rechtliches Recht auf das wirtschaftliche, soziale und ökologische Existenzminimum an.⁵⁵ Fälle, die die Grenze des Existenzminimums überschreiten, wurden vom STJ oder STF allerdings noch nicht beurteilt. Hinsichtlich der staatlichen Schutzpflichten im Bereich der Umwelt wurden schon Verstöße gegen diese Pflicht von Gerichten anerkannt und somit der Staat zu positiven Maßnahmen, Unterlassung, Wiederherstellung der Umwelt und Schadenersatz verurteilt.⁵⁶ Art. 225 CF wird jedoch als individuelles Recht auf Umwelt nur anerkannt, wenn dies mittelbar aus dem Recht auf Gesundheit, Leben und Eigentum abgeleitet werden kann.⁵⁷ Die „Umweltklagen“ in der Rechtspraxis

⁵² Art. 1 Nr. I G 7.347/85 (Gesetz über die öffentliche Zivilklage).

⁵³ Die Populärklage im Bereich des Umweltrechts hat jedoch fast keine Bedeutung gewonnen, vgl. Kommer, ZUR 2012, 459 (461).

⁵⁴ Nach Canotilho, vgl. Canotilho, in: Ferreira/Leite/Boratti, Estado de Direito Ambiental, 2014, S. 31 (39).

⁵⁵ U.a. in STJ, Urt. v. 16.12.2014 – REsp 1366331 / RS.

⁵⁶ Als Beispiel wurde eine Stadt dazu verurteilt, das Werfen von Abfälle in einer ungeeigneten Lage aufzuhalten, eine reguläre genehmigte Mülldeponie abzubauen, die von der ungeeigneten Verlagerung des Mülls abgeleiteten Umweltschaden wiederherzustellen, und immateriellen Schaden an dem „Fond zum Schutz der diffusen Rechte“ zu zahlen, vgl. TRF 5, Urt. v. 11.06.2014 – REO 72461720114058300.

⁵⁷ Vgl. Kommer, ZUR 2012, 459 (463).

sind außerdem noch zahlenmäßig gering und konzentrieren sich auf den Süden und Südosten Brasiliens.⁵⁸ Im Übrigen erreichen nur wenige Klagen das STF.⁵⁹ Die nationale Rechtsprechung⁶⁰ ist lediglich an deren Schadensersatz-Aspekt orientiert und nicht an der Anwendung von umweltrechtlichen Prinzipien.⁶¹

Problematisch bei der Anerkennung staatlicher positiver Leistungspflichten zur Gewährleistung von ökologischen Grundrechten ist weiter der Konflikt zwischen diesen und dem Prinzip des Vorbehalts des Möglichen⁶² bzw. der Bindung der Staatsleistungspflichten an die Verfügbarkeit öffentlicher Mittel.⁶³ Eine andere erhebliche Gefahr, die aus der Anerkennung von staatlichen Leistungspflichten durch die Judikative resultiert, ist die Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips, wenn die Judikative durch rechtlichen Aktivismus in die exekutive Gewalt eingreift.⁶⁴

III. Grundpflicht zum Umweltschutz

Nach Art. 225 CF ist die Gesellschaft verpflichtet, die Umwelt für die gegenwärtigen und zukünftigen Generationen zu verteidigen und aufrechtzuerhalten. Daher wurde der Umweltschutz in der brasilianischen Verfassung als eine für den Bürger verbindliche Grundpflicht verankert.⁶⁵ Dies

⁵⁸ Siehe *Aguiar Júnior*, RDA 2002, 193 (203).

⁵⁹ Dazu *Ramos, E.*, *Direito ambiental comparado*, 2009, S. 26.

⁶⁰ Vgl. *STJ*, Ur. v. 10.12.1993 – REsp 20401 / SP; *STJ*, Ur. v. 27.06.2002 – REsp 115599 / RS.

⁶¹ *Aguiar Júnior* weist noch darauf hin, dass die Mehrheit von "Umweltklagen" sich auf einen individuellen Umweltschutz beschränkt und zumindest bis jetzt keinen allgemeinen Umweltschutz zugunsten der Gesellschaft umfasst, vgl. *Aguiar Júnior*, RDA 2002, 193 (204). Auch eine entsprechend dem rechtlichen Bedeutungsgehalt des Umweltgrundrechts allgemeine Dogmatik fehlt in der brasilianischen Rechtsprechung, vgl. *Kommer*, ZUR 2012, 459 (464).

⁶² Siehe Kapitel B Abs. III Fn. 77.

⁶³ Dieses Problem ist in der Literatur und Rechtsprechung noch umstritten, aber das STF hat schon gegen die Klausel des Vorbehalts des Möglichen entschieden, indem die öffentliche Gewalt diese Klausel nicht als Grund anführen kann, wenn der Grundkern des Existenzminimums durch die Verwirklichung dieser Klausel bedroht wird, vgl. *STF*, Ur. v. 01.04.2014 – RE 658171 AgR / DF.

⁶⁴ Dazu *Sarlet/Fensterseifer*, in: *Kotzé/Paterson*, *The role of judiciary in environmental governance*, 2009, S. 249 (262). Auch in diesem Sinne *Krell*, JöR 2014, 693 (705). Das STF hat schon entschieden, dass ein gerichtliches Gebot zu den staatlichen positiven Maßnahmen im Bereich der staatlichen Pflicht zum Umweltschutz in Ausnahmefälle keine Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips darstellt, vgl. *STF*, Ur. v. 01.04.2014 – RE 658171 AgR / DF.

⁶⁵ Vgl. *Ramos, E.*, *Direito ambiental comparado*, 2009, S. 22. In der Regel sind Grundpflichten nicht in der Verfassung ausdrücklich vorgeschrieben, vgl. u.a. *Ramos, E.*, *Direito ambiental comparado*,

entspricht der Auffassung, dass Rechte und Pflichten eine unauflösliche Einheit bzw. „gleichrangige und gleichwertige Verankerungen von Existenzbedingungen einer freiheitlichen Ordnung“⁶⁶ darstellen, auf der das brasilianische Verfassungsrecht basiert.⁶⁷

Grundpflichten sind verfassungsrechtliche Vorschriften, „welche in Korrelation zu den Grundrechten den einzelnen zur Erhaltung der gemeinsamen politischen Existenz für den Staat in Anspruch nehmen, quasi Grundrechte der staatlichen Gemeinschaft gegenüber dem Individuum statuieren und so nächst den individuellen grundrechtlichen Ansprüchen auch einen *status passivus* der Rechtsgenossen verfassungsrechtlich definieren oder wenigstens vorsehen“.⁶⁸ Dies wird durch Auferlegung von Leistungs- und respektive Unterlassungspflichten oder Duldungslasten für den Staat von den Bürgern verwirklicht.⁶⁹ Nach der Konzeption von *Nabais*⁷⁰ sind sie passive, subjektive, individuelle, universale und dauerhafte rechtliche Einrichtungen, die, obwohl sie im Rahmen der Grundrechtslehre behandelt werden, eine autonome rechtliche Kategorie darstellen und deshalb hier kurz gesondert erörtert werden. Anders als die Grundrechte sind die Grundpflichten an die Bürger adressiert,⁷¹ haben aber keine unmittelbare Geltung und werden erst durch Gesetze verwirklicht,⁷² bspw. durch den Erlass von verwaltungsrechtlichen und strafrechtlichen Regulierungen, in denen die Haftung im Falle der Nichterfüllung dieser Pflicht bestimmt wird.

2009, S. 24; *Bianchi*, A (in)eficácia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no Brasil, 2007, S. 227; *Derani*, Direito ambiental econômico, 2008, S. 217-218. Ein Beispiel solcher Ausnahme in dem deutschen Grundgesetz zeigt sich die Grundpflicht der Eltern zur Erziehung ihrer Kinder gemäß Art. 6 Abs. 2 GG, vgl. *Maunz/Dürig/Badura*, GG, 2013, Art. 6, Rn. 95. Das Fehlen von verfassungsrechtlichen Grundpflichten und von Bürgerverantwortungen werden jedoch in jüngeren rechtswissenschaftlichen Diskussionen thematisiert, vgl. *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 551.

⁶⁶ *Hofmann*, VVDStRI 41, 1983, 42 (69).

⁶⁷ Dazu *Ramos*, E., Direito ambiental comparado, 2009, S. 22. So wie bei der Entwicklung von Grundrechten hat sich die Grundpflichtsgeschichte entsprechend in liberalen, sozialen und ökologischen Grundpflichten entwickelt, vgl. *Sarlet/Fensterseifer*, Direito constitucional ambiental, 2011, S. 139.

⁶⁸ *Hofmann*, VVDStRI 41, 1983, 42 (47).

⁶⁹ Vgl. *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 553.

⁷⁰ *Nabais*, RDPE 2007, 1 (8).

⁷¹ Dazu *Götz*, VVDStRI 41, 1983, 7 (36).

⁷² Vgl. *Nabais*, RDPE 2007, 1 (9); *Hofmann*, VVDStRI 41, 1983, 42 (78).

Die Grundpflicht zum Umweltschutz bedeutet, dass jeder Bürger eine ökologisch ausgeglichene Umwelt und das kulturelle Erbe schützen, verteidigen und aufwerten muss,⁷³ was die Leugnung der überkommenen Idee, Umweltschutz sei ausschließlich Staatssache, darstellt. In Form eines kategorischen Imperativs würde dies nach *Canotilho*⁷⁴ im Rahmen eines ökologischen Rechtsstaats ein umweltfreundliches Handeln, dessen Konsequenzen diesen Gütern zumindest nicht so schaden, dass die Angehörigen dieser oder einer zukünftigen Generation davon keinen Gebrauch mehr machen könnten. Die geteilte Haftung für die Umwelt zwischen Staat und Bürgern entspringt der Idee, dass die individuelle Freiheit auf einer moralischen Autonomie und Selbstverantwortung der Bürger in ihrem gesellschaftlichen Handeln beruht.

IV. Staatszielbestimmung Umweltschutz

Der Umweltschutz wird auch als ein Staatsziel in Art. 225 CF anerkannt.⁷⁵ Danach ist der Staat verpflichtet, die Bedingungen zur Erreichung der gesunden Lebensqualität zu schaffen. Dies bedeutet, dass der Umweltschutz in der Regel durch staatliche Maßnahmen realisiert werden soll.⁷⁶

Wie schon ausgeführt, haben Staatszielbestimmungen den Staat als Adressaten, insbesondere den Gesetzgeber. Sie erlegen ihm keine bestimmten Verhaltensregeln auf, sondern unterwerfen ihn zielgerichtlichen Prinzipien, die bei der Gestaltung und Verwaltung des Staats zu beachten sind. Der Staat soll die (konkreten) Gefahren für die Umwelt bekämpfen und die Bürger gegen von anderen Privaten verursachte Schädigungen der Umwelt oder der Lebensqualität schützen (Gefahrenabwehr). Außerdem wird er einer Risikominimierungspflicht, besonders

⁷³ So *Nabais*, RDPE 2007, 1 (5 f.).

⁷⁴ Vgl. *Canotilho*, in: *Ferreira/Leite/Boratti*, Estado de Direito Ambiental, 2014, S. 31 (38).

⁷⁵ Vgl. u.a. *Ramos, E.*, Direito ambiental comparado, 2009, S. 24; *Bianchi, A* (in)eficácia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no Brasil, 2007, S. 227; *Derani*, Direito ambiental econômico, 2008, S. 217 f.

⁷⁶ Vgl. *Steiger [u.a.]*, in: *Bothe*, Trends in environmental policy and law, 1980, S. 1 (14 f.).

bezüglich der technologischen Entwicklung unterworfen.⁷⁷ Art. 225 § 1 CF nennt besondere Schutzbereiche,⁷⁸ die bei der Verwirklichung der Staatszielbestimmung beachtet werden müssen.

Die Wirksamkeit und Effektivität der Norm des Art. 225 CF und folglich des gesamten brasilianischen Umweltrechts sind noch nicht erreicht.⁷⁹ Problematisch zeigt sich hier eine fehlende geeignete Hermeneutik im Umweltrecht,⁸⁰ die die Ausstrahlungswirkung des Art. 225 CF besonders bei der Bestimmung der vagen und offenen gesetzlichen Begriffe und bei Grundrechtskollisionen und Auseinandersetzungen von verfassungsrechtlichen geschützten Interessen und Prinzipien berücksichtigt.⁸¹ Ohne eine konstruktive Dogmatik zum widerspruchsfreien und systematischen Zusammenbringen von einfachen Umweltgesetzen⁸² und gerichtlichen Urteilen im Einzelfall ergeben sich Schwierigkeiten und Ineffizienzen bei der Anwendung des Umweltrechts durch Behörden und Gerichte.⁸³ Daher gelingt es auch der Staatsanwaltschaft – trotz einer eigenen Abteilung für Umweltangelegenheiten – kaum, eine umfassende Vollzugskontrolle des Umweltrechts sicherzustellen, was die Anwendung anderer Vollzugsmittel fordert.⁸⁴ Solche offenen Fragen des brasilianischen Umweltrechts stellen noch starke Hindernisse zu einer effektiven Umsetzung eines ökologischen Rechtsstaats dar.⁸⁵

⁷⁷ Dazu *Sarlet/Fensterseifer*, *Direito constitucional ambiental*, 2011, S. 183. Auch in Deutschland wird die staatliche Pflicht zur Risikobekämpfung vom Vorsorgeprinzip abgeleitet, vgl. *Kloepfer*, *Umweltschutzrecht*, 2011, S. 64.

⁷⁸ Die in § 1 genannten Bereiche sind nur Beispiele und die Staatspflichten beschränken sich nicht auf die gelisteten Ziele, vgl. *Sarlet/Fensterseifer*, *Direito constitucional ambiental*, 2011, S. 184.

⁷⁹ Für *Krell* ist die brasilianische umweltschützende Gesetzgebung hochgradig unwirksam, vgl. *Krell*, *JöR* 2014, 693 (693).

⁸⁰ Dazu *Krell*, *JöR* 2014, 693 (708). Über eine neue umweltrechtliche Hermeneutik für den ökologischen Rechtsstaat siehe *Belchior*, *Hermenêutica Jurídica Ambiental*, 2011. Weiter über die Möglichkeiten einer juristischen „Umwelthermeneutik“ siehe *Krell*, *JöR* 2014, 693 (709 ff.).

⁸¹ Nach *Kommer* wird der Umweltschutz ungeachtet seiner Wesentlichkeit bei der Abwägung von Allgemeininteressen immer noch verharmlost, vgl. *Kommer*, *ZUR* 2012, 459 (465).

⁸² Diese haben generell schwache normative Programmierung bzw. ein gesetzliches Regelungsdefizit, vgl. *Krell*, *JöR* 2014, 693 (702).

⁸³ Vgl. *Krell*, *JöR* 2014, 693 (709).

⁸⁴ Vgl. *Kommer*, *ZUR* 2012, 459 (465).

⁸⁵ Dazu *Krell*, *JöR* 2014, 693 (698).

V. Zwischenfazit

Trotz der nach wie vor großen Kontroverse um die Verwirklichung des Grundrechts auf eine ökologisch ausgeglichene Umwelt entwickelt die Verfassung eine wichtige Symbolkraft zugunsten ökologischer Werte, „die längerfristig auf das Rechtsgefühl der Gesellschaft einzuwirken geeignet sind“⁸⁶. Auch hatte die verfassungsrechtliche Verankerung des Umweltschutzes als Grundrecht zur Folge, dass legislative und praktische Maßnahmen dem nationalen Umweltrecht erhebliche Fortschritte gebracht haben.⁸⁷ Der brasilianische Rechtszusammenhang hat sich seither stark geändert, beispielsweise mit der Einführung neuer rechtlicher Konstrukte, wie der Strafbarkeit von juristischen Personen bei Umweltstraftaten⁸⁸, den oben genannten neuen ökologisch relevanten gerichtlichen Verfahren, neuen Zuständigkeiten und neuen Prinzipien.⁸⁹

⁸⁶ *Krell*, JöR 2014, 693 (697).

⁸⁷ Das brasilianische Umweltrecht wird von nationalen und ausländischen Spezialisten als eine der fortschrittlichsten Umweltregulierungen der Welt anerkannt, trotz seines Mangels an Wirksamkeit, vgl. *Sarlet/Fensterseifer*, *Direito constitucional ambiental*, 2011, S. 182; *Krell*, JöR 2014, 693 (693).

⁸⁸ Nach Art. 3 des Gesetzes zu straf- und verwaltungsrechtlichen Strafen für umweltschädliche Verhalten und Tätigkeiten (G 9.605/98) i.V.m. Art. 225 § 3 CF ist die juristische Person auch strafrechtlich verantwortlich für Umweltschäden, die durch Entscheidungen ihrer rechtlichen oder vertraglichen Vertreter oder Kollegien zu ihren Gunsten verursacht wurden. Nach Art. 21 und 22 dieses Gesetzes sind Geldstrafe, Entziehung und Versagung von Rechten und ersatzweise Leistung von sozialen Diensten mögliche Strafen gegen juristische Personen, insbesondere teilweises oder volles Verbot der Ausübung der Tätigkeit; vorübergehendes Verbot von Baustellen oder Betriebsstätten; Verbot von Vertragsschließung mit dem öffentlichen Dienst sowie von ihm Beihilfe, Subventionen und Schenkung zu bekommen. Auch das STF hat schon die konkrete Anwendung dieser Vorschriften mit dem Ziel bestätigt, die Straffreiheit von Umweltverbrechen wegen der Schwierigkeiten der Identifizierung der Verantwortlichen innerhalb der Unternehmen zu vermeiden sowie auch den Schutz des Umweltguts zu verstärken, vgl. *STF*, Ur. v. 06.08.2013 – RE 548181 / PR, S. 148.

⁸⁹ Beispiele in *Ramos, E.*, *Direito ambiental comparado*, 2009, S. 11.

D. Grundlagen der Erhebung umweltschutzorientierter Lenkungsabgaben

Wie gezeigt ist die Verankerung des Umweltschutzes in den Verfassungen die Folge eines Paradigmenwechsels in der gesellschaftlichen Wertschätzung der Umwelt. Das neue Paradigma strahlt in die Rechtsordnung als Ganzes aus und beeinflusst das Staatshandeln besonders im wirtschaftlichen Bereich. Diese Änderungen und die Formen des wirtschaftlichen Staatsinterventionismus werden im Folgenden behandelt.

I. Staatsinterventionen in die Wirtschaft

Als eine der zentralen Funktionen des Staats gilt heute die Gewährleistung des sog. allgemeinen Wohlstands seines Volkes.¹ Die Entwicklung zum Sozialstaat machte die direkte Steuerung und Regulierung der Gesellschaft durch den Staat erforderlich. Aus diesem Grund kann eine entsprechende Schrittfolge der Entwicklung von Staat und Grundrechten² in der Geschichte des Staatsinterventionismus beobachtet werden.

Eine wichtige Steuerungsfunktion kommt daher dem Haushaltsrecht zu. Es betrifft u.a. die Frage, wie die Staatseinnahmen gemäß der finanzpolitischen Planung auf unterschiedliche Gebiete des Gemeinwesens verteilt werden. Mit dem zunehmenden Anteil der öffentlichen Ausgaben am Nettosozialprodukt als Folge des Modells des Sozialstaats hat der Staatshaushalt an Bedeutung als wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Gestaltungsfaktor gewonnen.³ Obwohl die gerechte

¹ Siehe oben Kapitel A.

² Siehe oben Kapitel A.

³ *Stern* merkt an, dass "[d]ie Finanzwissenschaft das Neutralitätsdogma [verließ] und die Notwendigkeit an[erkannte], den Haushalt als Bestandteil eines ökonomischen Gesamtprozesses und als ein politisch vielfältig verwendbares Steuerungsinstrument zu sehen. Der endgültige

Aufteilung der Staatsausgaben ein wichtiges und politisch mächtiges Mittel zur Minimierung der Umweltkosten darstellt, wird in dieser Arbeit lediglich die Effektivierung des Umweltschutzes durch das Abgabensystem (nicht aber durch das Haushaltsrecht) analysiert.⁴ Dennoch wird das Haushaltsrecht im nächsten Kapitel im Zuge der Analyse der Zwecksteuern noch einmal aufgegriffen.

Der absolutistische Staat, der wirtschaftspolitisch den Ideen des Merkantilismus folgte, hatte eine aktive Rolle im Wirtschaftsgeschehen.⁵ Der Staat konzentrierte den größten Teil des Reichtums und kontrollierte die Wirtschaft streng. Die Französische Revolution (1789) verhalf den Ideen des Liberalismus zum Durchbruch, die im wirtschaftspolitischen Bereich vor allem durch *Adam Smith* geprägt waren. Die grundlegenden wirtschaftlichen Prämissen des liberalen Staats waren das Neutralitätspostulat, wonach der Staatsetat niedrig und neutral sein sollte, und das Minimierungspostulat, demnach das Staatswesen minimal sein sollte, damit die Marktwirtschaft sich allein entsprechend dem *Laissez-faire*-Prinzip⁶ reguliere.⁷ Die aktive Teilnahme oder der Eingriff des Staats in das Wirtschaftsgeschehen stellen laut der Theorie der klassischen Ökonomie ein Übel und der Etat einen Störfaktor des Marktes dar.⁸

Nach einer langen Zeit mit vorwiegend wirtschaftlicher Freiheit, während der sich dann die Industrie entwickelte, kam es mit der Wirtschaftskrise der 1930er Jahre zum Übergang zu einem stärker sozial orientierten Staat, dem Sozialstaat. Dieser Übergang wurde wirtschaftlich dadurch geprägt, dass der Staat mehr Aufgaben übernahm und damit auch mehr Ausgaben hatte.⁹ Die Entwicklung zum Sozialstaat und die damit einhergehende Ausdehnung der Staatsaufgaben führte

Durchbruch dieser Erkenntnis ist den Thesen J. M. Keynes zuzuschreiben." *Stern*, StR II, 1980, S. 1076 f.

⁴ Es sei jedoch erwähnt, dass die Ressourcenallokation das zentrale Thema der Umweltpolitik ist.

⁵ Vgl. *Stern*, StR II, 1980, S. 1075.

⁶ Nach der wirtschaftspolitischen Konzeption des *Laissez-faire* „sollte der Staat sich aus dem Marktgeschehen komplett heraus halten und insbesondere nicht in die Preisbildung auf freien Märkten eingreifen.“ *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 13.

⁷ Dazu *Stern*, StR II, 1980, S. 1075. Dem liberalen Staat genügte die Schaffung von Rahmenregelungen, vgl. *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 9.

⁸ Vgl. *Stern*, StR II, 1980, S. 1075.

⁹ Dazu *Stern*, StR II, 1980, S. 1075. Weiter wird der Staat „vor dem Hintergrund der Risikogesellschaft [...] mit neuen Problemen, neuen Forderungen und damit neue Staatsaufgaben konfrontiert.“ *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 3.

folglich zu einer Häufung der Staatseingriffe in die Wirtschaft, was im Folgenden analysiert wird.

1. *Staatsinterventionismus*

Als Staatsinterventionismus¹⁰ bezeichnet man den (sich nicht nur auf die Rahmenbedingungen der Wirtschaftsordnung richtenden¹¹) Eingriff des Staats in den Wirtschaftsprozess,¹² um unternehmerische Entscheidungen, individuelle Entscheidungen oder die Entscheidungen gesellschaftlicher Gruppen zu beeinflussen. Dieser direkte, aktive Eingriff besteht aus „Maßnahmen und Aktivitäten des Staats im marktwirtschaftlichen Geschehen“, um „das Marktgeschehen dort [zu] ergänzen, wo es versagt oder zu nicht erwünschten wirtschaftlichen oder sozialen Resultaten führt.“¹³

Die Idee des Staatsinterventionismus ist dem theoretischen Modell, auf dem die klassische und neoklassische Wirtschaftstheorie¹⁴ basiert, fremd. Gemäß dieser Theorie würde in einer privaten Marktwirtschaft mit perfekten Wettbewerbsmärkten durch individuell rationales und eigennütziges Verhalten ein gesellschaftliches Optimum (kollektiv rationales Ergebnis) erreicht.¹⁵ Voraussetzungen dafür wären

¹⁰ Nach *Grau* ist die Idee des *Staatsinterventionismus* oder der *Staatsintervention* als Folge der großen Veränderungen des kapitalistischen Systems vom 19. zum 20. Jahrhundert entstanden. Vor dem 20. Jahrhundert hatte der Staat die primären Funktionen, das Recht zu produzieren und die Sicherheit zu gewährleisten, ohne in die „normale Ordnung“ der Wirtschaft einzugreifen, vgl. *Grau, A ordem econômica na Constituição de 1988*, 2007, S. 18.

¹¹ Auch aus einer rein marktwirtschaftlichen Sicht sind Staatsinterventionen in Form von Gestaltung und Gewähr von Rahmenbedingungen für einen funktionsfähigen Markt erforderlich, um die Kontinuität der Marktbeziehungen und die Integration und Erneuerung (Modernisierung) des marktwirtschaftlichen Systems zu gewährleisten, vgl. *Grau, A ordem econômica na Constituição de 1988*, 2007, S. 29, 37.

¹² Definition nach *Zwahr*, Brockhaus Enzyklopädie, 2006, S. 75.

¹³ *Pollert [u.a.]*, Das Lexikon der Wirtschaft, 2004, S. 47 f.

¹⁴ Die neoklassische Wirtschaftstheorie löste die von *Adam Smith* begründete klassische Nationalökonomie ab und dominierte das ökonomische Denken bis zur Weltwirtschaftskrise, als mit dem Ansatz von *John Maynard Keynes* staatsinterventionistische Gedanken in die Wirtschaftstheorie Eingang fanden. In Form des Neoliberalismus, der seit den 1970er Jahren den Keynesianismus als vorherrschende Wirtschaftstheorie zu verdrängen begann, erlebte der neoklassische Ansatz eine Renaissance.

¹⁵ Vgl. *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 16, 37. Dazu erklären die Autoren folgenden Mechanismus: "In einem Marktgleichgewicht stimmen Angebots- und Nachfragemenge offenbar

u.a.¹⁶ die Abwesenheit von Externalitäten bzw. von sich aus der Wirtschaftstätigkeit ergebenden negativen externen¹⁷ Effekten.¹⁸ Wenn eine der Bedingungen nicht erfüllt ist, wird die wirtschaftliche Effizienz nicht erreicht und ein *Marktversagen* oder *Marktfehler* erfolgt.¹⁹ Im Allgemeinen versteht man darunter die Unfähigkeit unregulierter Märkte, allokativen Effizienz zu gewährleisten, wenn Ressourcen in irgendeiner Weise verschwendet werden (Knappheit).²⁰ In solchen Fällen muss der Staat in die Wirtschaft eingreifen,²¹ um den Markt zu korrigieren und seine Kontinuität zu ermöglichen.

Negative externe Effekte der wirtschaftlichen Tätigkeit sind also Ursachen von Marktversagen, die ineffiziente oder aus gesellschaftlicher Sicht unerwünschte wirtschaftliche Ergebnisse darstellen. Sie resultieren daraus, dass der Markt bestimmte gesellschaftliche Kosten in den Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte nicht berücksichtigt.²² Negative Externalitäten sind alle von der Wirtschaftstätigkeit abgeleiteten Beeinträchtigungen des Gesellschaftslebens, die die ideale Harmonie zwischen individuellem und gesellschaftlichem Interesse stören.²³ Beispiele hierfür sind soziale und umweltrelevante Veränderungen, die nicht als Gewinn für die Gesellschaft verbucht werden können.²⁴ Der Staat als Hüter des gesellschaftlichen Lebens und nicht allein die Wirtschaft ist für die durch marktwirtschaftliche Beziehungen ausgelösten negativen externen Kosten verantwortlich.²⁵ In diesem

überein. Außerdem gilt beim Gleichgewichtspreis aber auch, dass der gesellschaftliche Nutzen der zuletzt produzierten Einheit genau den gesellschaftlichen Kosten der Produktion dieser letzten Einheit entspricht. (...) Dadurch, dass der Gleichgewichtspreis letztlich diese Informationen reflektiert, führt er die dezentral entscheidenden Individuen dazu, sich in einem gesamtgesellschaftlichen Sinn effizient zu verhalten." *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 15 f.

¹⁶ Dazu zählen noch Produktionsfreiheit, Investitionsfreiheit, Freiheit des Berufswahls, freier Konsumwahl, große Anzahl von Anbieter und Nachfrager, homogene Güter, vollständige Markttransparenz und keine Mobilitätskosten, vgl. *Fritsch*, Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 2014, S. 25 f.

¹⁷ Externe, weil der Effekt außerhalb des Preismechanismus wirksam wird, nach der Erklärung von *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 17 und *Amaral*, RDA 2008, 212 (219).

¹⁸ Dies passiert, wenn nicht „jeder Akteur für die von ihm verursachten Kosten aufkommt“, vgl. *Fritsch*, Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 2014, S. 80.

¹⁹ Nach der Definition von *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 14.

²⁰ Dazu *Hanusch [u.a.]*, Grundlegende Mikro- und Makroökonomik, 2000, S. 101.

²¹ Vgl. *Löhr*, Umweltwiss Schadst Forsch 2009, 393 (394).

²² Dazu *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 25.

²³ Nach der Auffassung von *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 37.

²⁴ Vgl. *Amaral*, RDA 2008, 212 (219).

²⁵ Vgl. *Derani*, Direito ambiental econômico, 2008, S. 177.

Sinne ist die Staatsintervention in die Wirtschaft immer dann legitim, wenn negative externe Effekte vorliegen und folglich eine Korrektur dieses Marktversagens erforderlich ist²⁶ und soweit die Rechtsprinzipien der Freiheit und Gleichheit²⁷ bei dem Eingriff beachtet werden.

Das *keynesianische* Wirtschaftsmodell des Sozialstaats ist die Grundlage eines Teils der politischen Ökonomie der Gegenwart.²⁸ Mit dem Zusammenbruch der New Yorker Börse 1929 hat das wirtschaftliche Modell des liberalen Staats seine größte Schwäche gezeigt, was in der Folge zur Suche nach neuen, besseren ökonomischen Modellen führte. Nach dem *keynesianischen* Modell sind Krisen im kapitalistischen System als Folge eines Ungleichgewichts bei Unterbeschäftigung zyklisch, d.h. die gesamtwirtschaftliche Aktivität schwankt insbesondere bezüglich des Auslastungsgrads des Produktionspotenzials.²⁹ In solchen Situationen ist nach Keynes eine stabilisierende Staatsintervention erforderlich, um die Wirtschaft wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Die Wirtschaftspolitik des Staats folgt damit einem antizyklischen Szenario.³⁰

Soziale Belastungen sind auch als negative Externalitäten der Wirtschaftstätigkeit zu betrachten und müssen daher vom Staat „korrigiert“ werden. Der Sozialstaat sorgt für bessere soziale Lebensbedingungen durch Instrumente des Interventionismus und sozialer Umverteilung.³¹ Diese aktiven Staatsaufgaben

²⁶ Dazu *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 64.

²⁷ Dazu *Möslein*, JZ 2012, 243 (246).

²⁸ In den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts ist es zu einer Aufsplitterung der makroökonomischen Theorien gekommen, wobei das keynesianische Modell entweder vollständig oder nur zum Teil in neuen Theorien übernommen wurde. Grund dafür war insbesondere die inzwischen übermäßig hohe Staatsverschuldung in den westlichen Ländern, vgl. *Maunz/Dürig/Kube*, GG, 2012, Art. 109, Rn. 46 f. Die heute nebeneinander gültigen volkswirtschaftlichen Theorien (Pluralismus der Theorien) können als neokeynesianisch oder postkeynesianische bezeichnet werden. Sie bringen Elemente neuer Wirtschaftstheorien und die grundlegenden Gedanken des keynesianischen Modells zusammen, vgl. *Kahl/Waldhoff/Walter/Rodi*, BK-GG, 2004, Art. 109, S. 116. Parallel dazu haben sich neoliberale Theorien entwickelt. Wichtig für die vorliegende Arbeit sind diejenigen neueren Strömungen, die das Umweltelement in die gesamtwirtschaftliche Analyse einbringen, nämlich die Umweltökonomie und die ökologische Ökonomie. Wie in der Einleitung erklärt, werden hier die Prinzipien der ökologischen Ökonomie angenommen.

²⁹ Dazu *Kahl/Waldhoff/Walter/Rodi*, BK-GG, 2004, Art. 109, S. 87.

³⁰ Vgl. *Derani*, Direito ambiental econômico, 2008, S. 225.

³¹ Vgl. *Amaral*, RDA 2008, 212 (222).

wurden als positive Grundrechte, sog. soziale Grundrechte, in einige nationalen Verfassungen aufgenommen.³²

Eine dritte Schwäche des liberalen Staats zeigt sich in der Umweltkrise, da die *Laissez-faire*-Theorie nicht auf die Endlichkeit der Umweltressourcen Rücksicht genommen hat. Auch Umweltkosten müssen vom Staat neutralisiert werden, damit die Wirtschaft selbst weiterleben kann. In einem ökologischen Rechtsstaat soll der Staat zugunsten der nachhaltigen Entwicklung weiter pluralistische Interessen durch von den Grenzen der Wirtschaftsordnung limitierte Verhaltenskontrolle, Investitionsförderung und Wachstumsplanung versöhnen.³³ Dafür soll der ökologische Rechtsstaat überwiegend steuernd in die Gesellschaft eingreifen.³⁴ Überdies muss sich sein Wirtschaftsmodell intensiv mit diesen drei erheblichen Formen von Marktversagen befassen: Marktfehlern, die zu wirtschaftlichem Ungleichgewicht führen, sozialen Belastungen und Umweltbeeinträchtigungen. Diese Aufnahme der Sozial- und Umweltfragen im Zuge der Reflexion der internen Fehler des Markts zeigt eine wichtige Eigenschaft des marktwirtschaftlichen Systems: seine Fähigkeit sich zu verändern und sich an neue Situationen anzupassen.³⁵ Als Folge hiervon ergaben sich Wellen von Verrechtlichungen, die aus Verankerungen oder Erweiterungen von Bürgerrechten – besonders bei sozialen und wirtschaftlichen Rechten – bestanden.³⁶ Wirtschaftliche Tiefen bzw. Krisen führen oft zu allgemeiner Unzufriedenheit der Bevölkerung und zu sozialrevolutionären Umbruchszeiten. Vor allem in diesen finden Grundrechte ihren Niederschlag in Verfassungsdokumenten oder Proklamationen.³⁷ Dabei entsprechen den drei genannten Formen des Marktversagens bestimmte Phasen der Positivierung verfassungsrechtlicher Grundrechte.

³² Siehe dazu Kapitel A.

³³ So *Marcos*, FDU 2013, 71 (72).

³⁴ Vgl. *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 9.

³⁵ Vgl. dazu *Cavalcante*, IP 2011, 355 (359); *Möslein*, JZ 2012, 243 (251).

³⁶ Dazu *Grau*, A ordem econômica na Constituição de 1988, 2007, S. 58 f.

³⁷ Vgl. *Stern*, in: *Badura/Merten/Papier*, HGR I, 2004, S. 3 (34).

2. Staatsinterventionen und Wirtschaftsverfassungsrecht

Sowohl das deutsche Grundgesetz als auch die brasilianische Verfassung setzen entweder ausdrücklich oder implizit eine Wirtschaftsordnung voraus, d.h. eine Normenkonstellation, die einen bestimmten organisatorischen Aufbau und Ablauf von wirtschaftlichen Tätigkeiten³⁸ definiert. Nach *Grau*³⁹ besteht die Wirtschaftsordnung als Teil der Rechtsordnung aus einer Zusammenstellung oder aus einem System von Sollens-Normen. Andererseits kann man als Wirtschaftsordnung auch ein System von Seins-Normen verstehen, das sich aus dem Zusammenspiel der wirtschaftlichen Beziehungen bzw. aus dem empirischen Wesen einer bestimmten konkreten Wirtschaft ergibt. Um Missverständnisse zu vermeiden, wird hier von *Wirtschaftsordnung* gesprochen, wenn es um ein Normensystem bzw. um einen Teil der Rechtsordnung (Sollens-Normen) geht, und von *Wirtschaft*, wenn es um die Gesamtheit der wirtschaftlichen Beziehungen (Seins-Normen) geht.

Die Wirtschaftsordnung als Normensystem wird häufig verfassungsrechtlich strukturiert. In ihr werden Normen und Prinzipien aufgelistet, die die Wirtschaft bzw. den Staat in seiner wirtschaftsregulierenden Funktion leiten sollen. Im Folgenden werden einige zentrale Aspekte der Wirtschaftsordnung bzw. der Staatsintervention in die Wirtschaft in der deutschen und brasilianischen Verfassung skizziert.

a) Art. 109 Abs. 2 des deutschen Grundgesetzes

Das deutsche Grundgesetz enthält keine Systematisierung von Vorschriften, die sich als formelle Wirtschaftsordnung bezeichnen ließe.⁴⁰ Vielmehr ergeben sich

³⁸ Vgl. *Pollert [u.a.]*, Das Lexikon der Wirtschaft, 2004, S. 57.

³⁹ *Grau*, A ordem econômica na Constituição de 1988, 2007, S. 67 ff.

⁴⁰ Dazu *Grau*, A ordem econômica na Constituição de 1988, 2007, S. 85. In Deutschland verwirklicht sich die Wirtschaft „unter der Geltung des Grundgesetzes in einer freiheitlichen, indes keiner bestimmten wirtschaftstheoretischen Leitlinie oder gar einem bestimmten Wirtschaftsmodell folgenden Ordnung“, *Brenner*, in: *Kube [u.a.]*, Staat und Verfassung, 2013, S. 1171 (1172).

die zentrale Aspekte der Wirtschaftsordnung aus dem Schutz des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 GG), der Berufsfreiheit (Art. 12 I GG) und der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG).⁴¹

Einen wirtschaftsrelevanten Inhalt hat dagegen Art. 109 Abs. 2 GG. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat den Wortlaut dieser Vorschrift mit der Reform von 1967 (15. ÄndG v. 8. Juni 1967) geändert und sie so zu einer allgemeinen Klausel über die Haushaltswirtschaft des Bundes und der Länder ausgestaltet:

„Art. 109. (...) II - Bund und Länder erfüllen gemeinsam die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Artikels 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und **tragen in diesem Rahmen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung.**“⁴²

Der 2. Halbsatz der Vorschrift (hervorgehoben) schreibt vor, dass Bund und Länder die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu berücksichtigen haben. Das heißt, das Gleichgewicht der Gesamtwirtschaft muss vom Staat bei allen seinen Maßnahmen und Entscheidungen beachtet werden. Die Vorschrift greift die *keynesianische* Idee auf, dass der Staat über eine antizyklische Fiskalpolitik in die Wirtschaft eingreift, um ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht zu gewährleisten.⁴³ Über diese Vorschrift wird die Finanzpolitik des Staats also verfassungsrechtlich in die Gesamtwirtschaft eingebunden.

Trotz der Verankerung in den haushaltsrechtlichen Vorschriften hat diese Norm eine dreifache Funktion: neben der haushaltsrechtlichen noch eine wirtschaftspolitische und eine föderale.⁴⁴ Im Zusammenhang dieser Studie ist vor allem die wirtschaftspolitische Funktion⁴⁵ wichtig, die sich auf das an den Staat gerichtete Steuerungsgebot bezieht, das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu

⁴¹ Vgl. *Bosselmann*, Ökologische Grundrechte, 1998, S. 100.

⁴² Hervorhebung J.M.

⁴³ Vgl. *Kahl/Waldhoff/Walter/Rodi*, BK-GG, 2004, Art. 109, S. 43; *Mangoldt/Klein/Starck/Kirchhof*, Komm. z. GG, 2010, Art. 109, S. 1435.

⁴⁴ Dazu *Kahl/Waldhoff/Walter/Rodi*, BK-GG, 2004, Art. 109, S. 83.

⁴⁵ Zur wirtschaftspolitischen Funktion der Vorschrift siehe *Sachs/Siekman*, GG, 2014, Art. 109, S. 2302.

erreichen und zu erhalten. Folglich sind die Schaffung und Bewahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ein Grundziel des Staatshandelns.⁴⁶

Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ist ein wirtschaftswissenschaftlicher Begriff,⁴⁷ der in einen rechtlichen Kontext gestellt wurde.⁴⁸ Im Grundgesetz findet sich keine nähere Definition. Bei der Auslegung des Begriffs muss beachtet werden, dass Art. 109 Abs. 2 GG während der Planungseuphorie der 60er Jahre entstanden ist, als die Möglichkeit staatlicher Planung und Steuerung der gesellschaftlichen Verhältnisse noch überaus positiv bewertet wurde.⁴⁹ Als Folge der Einfügung dieses Artikels ins Grundgesetz wurde das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) erlassen, das der Auslegung dieser Verfassungsvorschrift dient. Laut *Stern*⁵⁰ ist das „gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht“ ein idealer Zustand der Ausgeglichenheit von Wirtschaftsfaktoren, in dem die Ziele Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht sowie stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum (§ 1 Satz 2 StWG) gleichzeitig verwirklicht werden.⁵¹ Jedoch betrifft der Kern des Verfassungsbegriffes nicht die Ziele im Einzelnen, sondern deren wirtschaftlichen Zusammenhang.⁵² § 1 StWG legt die vier genannten Teilziele des volkswirtschaftlichen Idealzustandes fest, obwohl deren gleichzeitige Konkretisierung in der Praxis unmöglich scheint. Die Kraft, die Wirtschaft bei konjunkturellen Schwankungen zu stabilisieren, erhält die Vorschrift

⁴⁶ So *Stern*, StR II, 1980, S. 1078. Zum gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht als ein Staatsziel siehe auch unten Fn.66.

⁴⁷ Dazu *Maunz/Dürig/Kube*, GG, 2012, Art. 109, Rn. 44; *Dreier/Heun*, GG-Kommentar, 2008, Art. 109, S. 1023; *Sachs/Siekmann*, GG, 2014, Art. 109, S. 2310.

⁴⁸ Vgl. *Kahl/Waldhoff/Walter/Rodi*, BK-GG, 2004, Art. 109, S. 39; *Mangoldt/Klein/Starck/Kirchhof*, Komm. z. GG, 2010, Art. 109, S. 1453.

⁴⁹ Siehe dazu *Kahl/Waldhoff/Walter/Rodi*, BK-GG, 2004, Art. 109, S. 40 f.

⁵⁰ *Stern*, StR II, 1980, S. 1079.

⁵¹ „§ 1 StWG. Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen.“

⁵² Dazu *Höfling*, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1995, 421 (424). Für *Stern* bilden „diese Faktoren [...] den verfassungsrechtlichen und stabilitätsgesetzlichen Gleichgewichtsbegriff, mag auch für die ökonomische Theorie eine größere Vielfalt denkbar sein“, *Stern*, StR II, 1980, S. 1079.

allein dadurch, dass die Annäherung an diesen Idealzustand im Staatshandeln berücksichtigt werden muss.

Auch wenn das Stabilitätsgesetz die Ziele zur Erreichung des volkswirtschaftlichen Idealzustandes festlegt, bleibt der Rechtsbegriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Rahmen der Verwirklichung des StWG unbestimmt.⁵³ So kann er weitere Ziele sowie neue, gesicherte Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaften berücksichtigen,⁵⁴ die für die aktuelle wirtschaftliche Situation wesentlich sind.⁵⁵ Als ein unbestimmter Rechtsbegriff soll der Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts modernisierungsfähig bleiben, um in Einklang mit neuen Anforderungen, die sich aus der Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft ergeben, zu stehen. Die prinzipielle Geltung der Staatszielbestimmung Umweltschutz durch Art. 20a GG gebietet hier eine umweltschützend orientierte Auslegung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, soweit die Umwelt die Grundlage menschlicher Existenz darstellt und deren Zerstörung somit im Sinne des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts berücksichtigt werden muss.⁵⁶ Es handelt sich hier also um ein dynamisches Prozessgleichgewicht, das sich zeitlich verändern lässt. Für *Rodi*⁵⁷ ist dieses Merkmal parallel zum Begriff der nachhaltigen Entwicklung und als deren Verwirklichung zu sehen.⁵⁸ Art. 109 Abs. 2 GG ermöglicht darüber hinaus einen Rekurs auf die Normzwecke, die hinter der Zielkonkretisierung stehen. Als Normzwecke, die einer rechtlichen Auslegung und Subsumtion besser zugänglich sind, werden von *Kube*⁵⁹ genannt: „Freiheit und sozialer Ausgleich, Wohlstand und Stabilität, letztlich der Erhalt der wirtschaftlichen Voraussetzungen der freiheitlichen und solidarischen Rechtsgemeinschaft.“⁶⁰

⁵³ In diesem Sinne *Mangoldt/Klein/Starck/Kirchhof*, Komm. z. GG, 2010, Art. 109, S. 1454; *Höfling*, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1995, 421 (421); *Kahl/Waldhoff/Walter/Rodi*, BK-GG, 2004, Art. 109, S. 105; *Maunz/Dürig/Kube*, GG, 2012, Art. 109, Rn. 44.

⁵⁴ Vgl. BVerfGE 79, 311 (336 f.).

⁵⁵ Dazu *Höfling*, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1995, 421 (424).

⁵⁶ Siehe dazu Kapitel B Abs. II.

⁵⁷ Vgl. *Kahl/Waldhoff/Walter/Rodi*, BK-GG, 2004, Art. 109, S. 107.

⁵⁸ In diesem Sinne können die Ziele je nach konjunktureller Lage im Vorder- oder Hintergrund verwirklicht werden, vgl. *Maunz/Dürig/Kube*, GG, 2012, Art. 109, Rn. 45.

⁵⁹ *Maunz/Dürig/Kube*, GG, 2012, Art. 109, Rn. 48.

⁶⁰ *Kirchhof* beschränkt sich auf die vier ersten Zwecke, vgl. *Mangoldt/Klein/Starck/Kirchhof*, Komm. z. GG, 2010, Art. 109, S. 1455.

Bereits die vom Stabilitätsgesetz genannten Ziele weisen auf eine Globalsteuerung der Wirtschaft hin: Die zentrale Vorschrift des StWG, anders als die verfassungsrechtliche Vorschrift, verknüpft das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht nicht nur mit der Haushaltswirtschaft, sondern auch mit der gesamten Wirtschafts- und Finanzpolitik.⁶¹ Diese Norm findet ihre verfassungsrechtliche Fundierung in anderen Verfassungsprinzipien, insbesondere im Sozialstaatsprinzip.⁶² In diesem Sinne fordert Art. 109 Abs. 2 HS 2 GG eine an der Gesamtwirtschaft im Sinne der Freiheit, des Wohlstands, des sozialen Ausgleichs und der Stabilität von Staat und Gesellschaft orientierte Politik.⁶³ Mit dieser Auslegung beantwortet sich die Frage, ob sich Art. 109 Abs. 2 GG lediglich auf die Haushaltswirtschaft oder aber auf die staatliche Finanzwirtschaft bezieht, die in den vorherigen Vorschriften (Art. 104a - 108 GG) geregelt wurde.⁶⁴ Obwohl dies nicht die Absicht des Verfassungsgebers war, beeinflusst Art. 109 Abs. 2 GG „die Wahrnehmung jeglicher gesamtwirtschaftlich erheblichen Sachkompetenz durch Bund und Länder.“⁶⁵

Die Verfassungsbestimmung des Art. 109 Abs. 2 GG ist als Staatszielbestimmung zu qualifizieren,⁶⁶ weil das Prinzip des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts seine Grundlage in dem leitenden Sozialstaatsprinzip⁶⁷ hat, das als Gebot rechtsverbindlich ist. Als inhaltlich offene Zielvorgabe und Verfahrensnorm ist laut *Höfling*⁶⁸ Art. 109 Abs. 2 GG eine Art

⁶¹ So auch *Rodi*, für den die Globalsteuerung der Wirtschaft nicht nur Konjunktursteuerung, aber auch Strukturpolitik umfasst. Als Strukturpolitik ist die Verlagerung von Produktionsfaktoren auch abgezielt, vgl. *Kahl/Waldhoff/Walter/Rodi*, BK-GG, 2004, Art. 109, S. 87.

⁶² Zu anderen möglichen Rechtfertigungsgründen für § 1 StWG, der formell als verfassungswidrig angesehen werden könnte, siehe *Kahl/Waldhoff/Walter/Rodi*, BK-GG, 2004, Art. 109, S. 139 f.

⁶³ Dazu *Mangoldt/Klein/Starck/Kirchhof*, Komm. z. GG, 2010, Art. 109, S. 1455.

⁶⁴ Auch für *Stern* bezieht sich das Gebot dieser Vorschrift sowohl auf das Finanz- als auch auf das Haushaltsrecht, vgl. *Stern*, StR II, 1980, S. 1078. Der Inhalt vom Art. 109 GG sollte ursprünglich über eine getrennte Finanzwirtschaft die Finanzverfassung einleiten, vgl. *Kahl/Waldhoff/Walter/Rodi*, BK-GG, 2004, Art. 109, S. 100. Die Idee wurde aber absichtlich beseitigt, der Begriff in „Haushaltswirtschaft“ geändert und die Vorschrift in die Einleitung des Haushaltsrecht verschoben, wegen „Bedenken hinsichtlich seines Verhältnisses zu materiellen Bestimmungen der Finanzverfassung“ *Kahl/Waldhoff/Walter/Rodi*, BK-GG, 2004, Art. 109, S. 55.

⁶⁵ *Maunz/Dürig/Kube*, GG, 2012, Art. 109, Rn. 15.

⁶⁶ Nach der Auffassung von *Maunz/Dürig/Kube*, GG, 2012, Art. 109, Rn. 41 und *Kahl/Waldhoff/Walter/Rodi*, BK-GG, 2004, Art. 109, S. 88–90; *Dreier/Heun*, GG-Kommentar, 2008, Art. 109, S. 1022; *Sachs/Siekman*, GG, 2014, Art. 109, S. 2303.

⁶⁷ Dazu *Maunz/Dürig/Kube*, GG, 2012, Art. 109, S. 15.

⁶⁸ Dazu *Höfling*, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1995, 421 (425).

binärer Norm, die ein Mindestmaß an inhaltlicher Konkretisierbarkeit gewährleistet und nur in Verbindung mit anderen Vorschriften verwirklicht werden kann. Überdies gibt die Vorschrift als Staatszielbestimmung den Bürgern kein subjektives Recht und dem Staat keine direkte Befugnis für Grundrechtseingriffe.⁶⁹ Sie bestimmt eine Staatsaufgabe bzw. bindet die gesamte Einnahmen- und Ausgabenpolitik des Staats verfassungsrechtlich in die Gesamtwirtschaft ein.⁷⁰

Bezüglich der Rechtsfolgen von Art. 109 Abs. 2 GG sind für *Kirchhof* die Ziele des magischen Vierecks des StWG und insbesondere die zugrunde liegenden Ziele des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (die Freiheit, der Wohlstand, der soziale Ausgleich und die Stabilität von Staat und Gesellschaft) „verbindliche, aber nicht justitiable verfassungsrechtliche Vorgaben“.⁷¹ Die anderen Teilziele, die nicht mit hinreichender Sicherheit dem Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts entnommen werden können, sind von Art. 109 Abs. 2 GG dagegen nicht verbindlich vorgegeben.⁷² Was unter *hinreichender Sicherheit* zu verstehen ist, bleibt aufgrund der Dynamik des Begriffs des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts relativ offen. Wie zuvor schon erwähnt, ist der Begriff dynamisch, weshalb auch andere Teilziele zur Erreichung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts der Verbindlichkeit von Art. 109 Abs. 2 GG unterliegen sollten.

Wichtig für diese Untersuchung ist die Frage nach dem Geltungsanspruch dieser verfassungsrechtlichen Vorschrift in Bezug auf die Veränderungen im Bereich der zugrunde liegenden wirtschaftswissenschaftlichen Überzeugungen.⁷³

⁶⁹ Vgl. *Kahl/Waldhoff/Walter/Rodi*, BK-GG, 2004, Art. 109, S. 150; *Maunz/Dürig/Kube*, GG, 2012, Art. 109, Rn. 42 f.; *Mangoldt/Klein/Starck/Kirchhof*, Komm. z. GG, 2010, Art. 109, S. 1459. Jedoch kann Art. 109 Abs. 2 GG zur Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen ergänzend angewandt werden, vgl. *Maunz/Dürig/Kube*, GG, 2012, Art. 109, Rn. 43.

⁷⁰ Wichtig ist zu erwähnen, dass wenn verfassungsrechtliche Bestimmungen gegen zwingende Regelungen verstoßen, sich das Prinzip des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nicht darüber hinwegsetzen kann, insbesondere im Fall von Verschuldungsbegrenzungen (Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG), vgl. *Maunz/Dürig/Kube*, GG, 2012, Art. 109, Rn. 42.

⁷¹ *Mangoldt/Klein/Starck/Kirchhof*, Komm. z. GG, 2010, Art. 109, S. 1462 f.

⁷² Dazu *Mangoldt/Klein/Starck/Kirchhof*, Komm. z. GG, 2010, Art. 109, S. 1462 f.

⁷³ In der deutschen Literatur über Art. 109 GG, insbesondere über die Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, wird die Steuerungskraft der Vorschrift in Frage gestellt. Grund dafür ist die europarechtliche Überlagerung der Verfassungsbestimmung, die zu „Veränderungen im Bereich der zugrunde liegenden wirtschaftswissenschaftlichen Überzeugung“ und im Bereich der „Staatspraxis und damit [zu der] fehlenden wirtschaftspolitischen Relevanz einzelner Bestimmungen“ führt, vgl. *Kahl/Waldhoff/Walter/Rodi*, BK-GG, 2004, Art. 109, S. 45 ff.

Die Wirtschaftswissenschaften haben sich in den letzten 50 Jahren besonders in Bezug auf vom Markt produzierte negative Externalitäten fortentwickelt. *Rodi*⁷⁴ vertritt die Meinung, dass der rechtliche Inhalt der Verfassungsbestimmung von den zugrunde liegenden wirtschaftswissenschaftlichen Theorien relativ unabhängig ist und ihre Geltung daher nicht von deren Begründungen abhängt. Seiner Ansicht nach muss das Instrumentarium auf der Ebene des einfachen Rechts angepasst werden. In diesem Sinne bekommt Art. 109 Abs. 2 GG seine Steuerungskraft von seiner breiteren Charakterisierung als Verfassungsprinzip.⁷⁵ Die prinzipielle Geltung der Norm folgt daraus, dass nur wenige präzise Vorgaben aus ihrem materiellen Gehalt abgeleitet werden können.⁷⁶ In diesem Sinne ermöglicht die Bestimmung eine Abwägung mit anderen Verfassungsprinzipien⁷⁷ und kann insbesondere die Sozial- und Umweltstaatlichkeit in ökonomischer Hinsicht ergänzen.⁷⁸

Der Geltungsbereich des Art. 109 Abs. 2 GG kann zumindest mittelbar auch die Wirtschafts- und Finanzpolitik im Allgemeinen umfassen. Die Vorschrift ist als eine bereichsspezifische Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips zu sehen.⁷⁹ Auf die allgemeine Gleichgewichtsvorsorge kann immer zurückgegriffen werden, wenn und soweit der Geltungsbereich von Art. 109 Abs. 2 GG nicht besteht.⁸⁰ Als Staatszielbestimmung gelten Art. 109 Abs. 2 GG bzw. die Ziele des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts als rechtsverbindliches Gebot der grundgesetzlichen Wirtschaftsordnung und als verfassungsrechtlicher Maßstab für die Wirtschafts- und Finanzpolitik des Staats im Rahmen seiner gesellschaftlichen Steuerungsfunktion.

Folge der Einfügung des Art. 109 Abs. 2 GG war der Erlass des Stabilitätsgesetzes und somit die Weiterentwicklung des Wirtschaftsmodells, das in Deutschland als *soziale Marktwirtschaft* bezeichnet wird, hin zur Globalsteuerung.

⁷⁴ Vgl. *Kahl/Waldhoff/Walter/Rodi*, BK-GG, 2004, Art. 109, S. 46.

⁷⁵ Vgl. *Kahl/Waldhoff/Walter/Rodi*, BK-GG, 2004, Art. 109, S. 156.

⁷⁶ Dazu *Kahl/Waldhoff/Walter/Rodi*, BK-GG, 2004, Art. 109, S. 155, 157.

⁷⁷ Dazu *Maunz/Dürig/Kube*, GG, 2012, Art. 109, Rn. 41.

⁷⁸ Vgl. *Kahl/Waldhoff/Walter/Rodi*, BK-GG, 2004, Art. 109, S. 88–90.

⁷⁹ Nach *Höfling* kann Art. 109 Abs. 2 GG als finanzverfassungsrechtliche Ausprägung des Sozialstaatsprinzips gelten, vgl. *Höfling*, *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 1995, 421 (425).

⁸⁰ Siehe dazu *Kahl/Waldhoff/Walter/Rodi*, BK-GG, 2004, Art. 109, S. 95 f.

In ihrem Rahmen greift der Staat in die Wirtschaft ein, um gerechten Wettbewerb, Freiheitsrechte, insbesondere das Eigentumsrecht und ein Netz von Sozialleistungen zu gewährleisten.⁸¹ In Einklang mit dem *keynesianischen* Wirtschaftsmodell besteht die soziale Marktwirtschaft aus einer gemischten Wirtschaft, die auf dem freien Markt und staatlicher Planung basiert.⁸² Der Markt reguliert sich dabei vorwiegend selbst, und nur im Krisenfall bzw. zum Ausgleich zyklischer Schwankungen greift der Staat lenkend ein.⁸³

Man kann also sagen, dass das Grundgesetz formal zwar kein bestimmtes Wirtschaftsmodell vorschreibt oder gewährleistet und Art. 109 Abs. 2 GG keine Verankerung des (sozialen) marktwirtschaftlichen Systems im Grundgesetz darstellt.⁸⁴ Sein Inhalt charakterisiert unmittelbar nur die Haushaltswirtschaft des Staats und nicht das Verhältnis von Staat und Wirtschaft.⁸⁵ Aus den Grundrechten ist jedoch ein „Vorrang privatwirtschaftlicher Entscheidungen und dementsprechend ein (rechtfertigungsbedürftiger) Nachrang staatlicher Maßnahmen“⁸⁶ ableitbar. Das Sozialstaatsprinzip verpflichtet den Staat darüber hinaus zu Eingriffen in die Wirtschaft, und in diesem Rahmen erlaubt es mehrere Möglichkeiten⁸⁷ der Gestaltung des wirtschaftlichen Systems.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass Art. 109 Abs. 2 GG die zentrale Vorschrift für einen Staatseingriff in die Wirtschaft ist, die auf ein prozeßhaftes Gleichgewicht abzielt. Dies bekommt Bedeutung bei der Begründung umweltorientierter Lenkungsinstrumente des Abgaben- und Steuerrechts, auf die das nächste Kapitel zu sprechen kommt. Mit der Verfassungsbestimmung wurde die Wirtschaftsordnung ausgerichtet und damit Raum für die Weiterentwicklung des

⁸¹ Dazu *Pollert [u.a.]*, Das Lexikon der Wirtschaft, 2004, S. 45.

⁸² Vgl. *Derani*, *Direito ambiental econômico*, 2008, S. 229. Über die Verknüpfung des Art. 109 Abs. 2 GG mit den Lehren von *Keynes* siehe *Sachs/Siekmann*, GG, 2014, Art. 109, S. 2309.

⁸³ Dazu *Derani*, *Direito ambiental econômico*, 2008, S. 229.

⁸⁴ Vgl. *Dreier/Heun*, GG-Kommentar, 2008, Art. 109, S. 1026; *Sachs/Siekmann*, GG, 2014, Art. 109, S. 2303.

⁸⁵ In diesem Sinne *Kahl/Waldhoff/Walter/Rodi*, BK-GG, 2004, Art. 109, S. 91; *Maunz/Dürig/Kube*, GG, 2012, Art. 109, Rn. 46; *Grau*, *A ordem econômica na Constituição de 1988*, 2007, S. 85.

⁸⁶ *Kahl/Waldhoff/Walter/Rodi*, BK-GG, 2004, Art. 109, S. 91.

⁸⁷ *Kube* erwähnt fiskalpolitische Maßnahmen der öffentlichen Haushalte (Nachfragepolitik und Angebotspolitik oder Strukturpolitik), geldpolitische Maßnahmen (Monetarismus), Einkommenspolitik und außerwirtschaftlicher Instrumente, vgl. *Maunz/Dürig/Kube*, GG, 2012, Art. 109, Rn. 46.

noch aktuellen Modells der sozialen Marktwirtschaft geschaffen. Als Staatszielbestimmung und Verfassungsprinzip erstreckt sich sein Geltungsbereich nicht nur auf die Haushaltswirtschaft, sondern auf alle Bereiche, in die der Staat handelnd oder auch bewusst nicht handelnd eingreift. Der dynamische Charakter des Begriffs des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ermöglicht eine den sich wandelnden Anforderungen angepasste Staatsintervention, nicht zuletzt auch zur Sicherung der Umwelt, wenn diese als Bestandteil der Wirtschaft betrachtet wird.⁸⁸

b) Art. 170 ff. der brasilianischen Verfassung

In Kapitel I (Allgemeine Prinzipien der wirtschaftlichen Tätigkeiten) des Titels VII (Wirtschafts- und Finanzordnung) der brasilianischen Verfassung ist der Kern der Wirtschaftsordnung definiert und ihre Prinzipien werden festgeschrieben:

„Art. 170. Die Wirtschaftsordnung, die die Wertschätzung der menschlichen Arbeit und der freien Marktwirtschaft als Grundlage hat, hat zum Ziel, dass allen ein menschenwürdiges Leben entsprechend den Leitsätzen der Sozialgerechtigkeit gewährleistet wird, indem folgende Prinzipien beachtet werden:

I – nationale Souveränität;

II – Privateigentum;

III – soziale Funktion des Eigentums;

IV – freier Wettbewerb;

V – Verbraucherschutz;

VI – Schutz der Umwelt, auch durch unterschiedliche Behandlung entsprechend der negativen Folgen für die Umwelt, die von Produkten und Dienstleistungen und/oder deren Herstellungsverfahren und Benutzung ausgehen;

VII – Reduzierung der regionalen und sozialen Ungleichheiten;

VIII – Anstreben von Vollbeschäftigung;

⁸⁸ Siehe dazu Abs. II dieses Kapitels und Kapitel E Abs. I.

IX – Vorzugsbehandlung für kleine Unternehmen, die unter brasilianischem Recht gegründet wurden und die Hauptsitz und Verwaltung im Land [Brasilien] haben.“⁸⁹

Wie im letzten Kapitel gesehen, schreibt die brasilianische Verfassung nicht nur Regeln, sondern auch viele Prinzipien vor. Genauso verhält es sich mit den wirtschaftsrechtlichen Prinzipien der brasilianischen Verfassung. Durch Art. 170-181 CF und insbesondere in Art. 173 und 174 CF hat der Verfassungsgeber den Staatseingriff in die Wirtschaft ermöglicht und gleichzeitig begrenzt. Diese Ambivalenz ist auch Grund dafür, dass unter Verfassungsrechtlern Uneinigkeit darüber herrscht, ob die brasilianische Wirtschaftsverfassung als konservativ, etatistisch oder liberal zu qualifizieren ist.⁹⁰

Art. 170 CF beinhaltet die Anerkennung der positiven Kraft der wirtschaftsrechtlichen Prinzipien, die *beachtet werden müssen*. Die Vorschrift umfasst nicht nur die Prinzipien einer bestimmten konkreten Wirtschaft, sondern stellt ein System von Sollens-Normen dar.⁹¹ Daher ist das normative Gebot von Art. 170 CF folgendermaßen zu verstehen: Die Wirtschaftsordnung soll auf der Wertschätzung der menschlichen Arbeit und der freien Marktwirtschaft basieren und darüber hinaus ein für alle menschenwürdiges Dasein garantieren.⁹²

Wie in Kapitel A gesehen zeigt sich die Tendenz der Verankerung von Wirtschaftsprinzipien in der Verfassung besonders in Entwicklungsländern, wo der Staat eine starke Rolle in der Gestaltung des Entwicklungsprozesses übernommen hat. *Petter*⁹³ weist darauf hin, dass die Unterentwicklung aus einer Dynamik zwischen wirtschaftlichem Ungleichgewicht und sozialer Dislokation besteht und der Entwicklungsprozess eine Koordinierung der Wirtschaft durch die Verfassung voraussetzt. Im Fall der brasilianischen Verfassung drücken die spezifischen Vorschriften der Wirtschaftsordnung die Absicht aus, die Wirtschaft zu fördern und sie gleichzeitig besser zu schützen. Die Wirtschaftsordnung ist im Prinzip

⁸⁹ Übersetzung J.M.

⁹⁰ Eine umfassende Analyse der Staatsrolle in der Wirtschaftsverfassung mit umfangreichen Meinungen von unterschiedlichen brasilianischen Autoren bringt *Grau*, vgl. *Grau, A ordem econômica na Constituição de 1988*, 2007, S. 179 ff.

⁹¹ Vgl. *Grau, A ordem econômica na Constituição de 1988*, 2007, S. 67 ff.

⁹² In *Grau, A ordem econômica na Constituição de 1988*, 2007, S. 68.

⁹³ *Petter, Princípios constitucionais da ordem econômica*, 2008, S. 166.

marktwirtschaftlich; und auch wenn sie als interventionistisch bezeichnet werden kann, ist ihre Aufgabe der Erhalt der marktwirtschaftlichen Ordnung.⁹⁴ Die Anerkennung der positiven Kraft der wirtschaftsrechtlichen Prinzipien impliziert die Staatspflicht, das Wirtschaftsrecht entsprechend dem verfassungsrechtlich gewünschten Modell zu gestalten. Diese Pflicht umfasst alle Gebiete, auf denen der Staat tätig ist.

Die marktwirtschaftliche Ordnung ist nicht nur im Art. 170 CF verankert, sondern sie prägt als wesentliches Prinzip die ganze brasilianische Rechtsordnung. Sowohl in Art. 1 Nr. IV CF⁹⁵ als auch in Art. 170 CF wird jedoch der Wert der menschlichen Arbeit als gleichwertig angegeben. In Art. 1 Nr. IV CF werden darüber hinausgehend diese beiden Werte als *sozial* bezeichnet, was zu wichtigen Schlussfolgerungen für eine Charakterisierung des brasilianischen Wirtschaftsmodells führt.

Die Wirtschaftsregulierung als Staatsaufgabe wurde unter anderen⁹⁶ vor allem in Art. 174 CF vorgeschrieben:

„Art. 174. In seiner Verantwortung für die Normierung und Regulierung des wirtschaftlichen Handelns nimmt der Staat nach Maßgabe des Gesetzes Kontroll-, Anreiz- und Planungsaufgaben wahr; dabei ist die Planung für den öffentlichen Sektor der bestimmende und für den privaten Sektor ein wegweisender Faktor.“⁹⁷

Funktion ist im Sinne von Art. 174 CF als Befugnis und Pflicht zu verstehen.⁹⁸ Hauptstaatsfunktionen in der Wirtschaftsordnung sind die Gesetzgebung und die Regulierung der Wirtschaft im Allgemeinen. Die Regulierung im Sinne von Art. 174 CF umfasst die Förderung und die Planung der Wirtschaftstätigkeit⁹⁹ und fordert deshalb Aufsicht. Aufsicht bedeutet, die Wirksamkeit der vom Staat mit dem

⁹⁴ In diesem Sinne *Grau*, *A ordem econômica na Constituição de 1988*, 2007, S. 75.

⁹⁵ „Art.1. Die Bundesrepublik Brasilien, in der Gestalt des unauflösbaren Bundes der Staaten, der Municipien und des Bundesdistrikts, konstituiert sich als demokratischer Rechtsstaat mit den folgenden Grundlagen: (...) IV - die sozialen Werte der Arbeit und der freien Initiative; (...)“. Übersetzung *Huf*, *Die brasilianische Verfassung von 1988*, 1991.

⁹⁶ Siehe auch Art. 173 CF in Anhang I, der die direkte Staatsintervention in die Wirtschaft durch unmittelbare Ausübung der wirtschaftlichen Tätigkeit ausnahmsweise erlaubt hat.

⁹⁷ Übersetzung J.M.

⁹⁸ So *Grau*, *A ordem econômica na Constituição de 1988*, 2007, S. 309.

⁹⁹ Vgl. *Grau*, *A ordem econômica na Constituição de 1988*, 2007, S. 309.

Ziel der Wirtschaftsregulierung erlassenen Normen und Maßnahmen durchzusetzen.¹⁰⁰ Solche Normen und Maßnahmen dienen auch dazu, die wirtschaftlichen Prinzipien in der Praxis zu verwirklichen und stellen daher - falls konkret angewendet - einen Staatseingriff in die Wirtschaft dar.¹⁰¹

Nach der analysierten Vorschrift ist die Planung nur für den Staat verbindlich, für den Privatsektor stellt sie lediglich eine Handlungsempfehlung dar. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, genauer zu erklären, was unter *Planung* im Sinne der Vorschrift zu verstehen ist. Ergänzend hierzu schreibt Art. 174 § 1 CF vor, dass „ein Gesetz Richtlinien und Grundlagen der Planung für eine ausgewogene nationale Entwicklung [stellt], die nationale und regionale Entwicklungspläne miteinander verbindet und vereinbart.“¹⁰² Die Vorschrift stimmt mit dem Staatsziel der Gewährleistung der nationalen Entwicklung (Art. 3 Nr. II CF)¹⁰³ überein. Folglich meint *Planung* im Obersatz der Vorschrift nicht die Planung der wirtschaftlichen Produktion, was auf eine sozialistische Ideologie hinweisen könnte, sondern die Planung der ausgewogenen nationalen Entwicklung in § 1 der Vorschrift. Die Planungen sind Staatszielbestimmungen, sodass die Verwirklichung der in den nationalen und regionalen Planungen vorgeschriebenen Ziele verbindlich für den öffentlichen Sektor und Handlungsempfehlung für den privaten Sektor ist.¹⁰⁴ Die nationale Entwicklung setzt die Verbindung unterschiedlicher Faktoren voraus. In Einklang mit dem Sozialstaatsprinzip (Art. 3 CF), dem originären wesentlichen Prinzip der Rechtsordnung, soll diese nationale Entwicklung die wirtschaftliche und soziale Entwicklung verknüpfen und im Rahmen der Umweltkrise auch den Umweltschutz mit einbeziehen. Dies ergibt sich aufgrund einer systematischen Auslegung von Art. 3 Nr. II CF, der durch andere Grundrechte, wie das Grundrecht auf eine ausgewogene Umwelt, beschränkt und ergänzt wird.

Ergänzend wird in Art. 149 CF unter der Rubrik der allgemeinen Grundsätze des nationalen Steuersystems ein wirtschaftsregulierendes Instrument des Staats

¹⁰⁰ Dazu *Petter*, *Princípios constitucionais da ordem econômica*, 2008, S. 178.

¹⁰¹ Dazu *Grau*, *A ordem econômica na Constituição de 1988*, 2007, S. 308.

¹⁰² Übersetzung *Huf*, *Die brasilianische Verfassung von 1988*, 1991.

¹⁰³ "Art. 3. Grundlegende Zielsetzungen des Bundes bestehen darin: (...) II - die nationale Entwicklung zu gewährleisten; (...)" Übersetzung *Huf*, *Die brasilianische Verfassung von 1988*, 1991.

¹⁰⁴ Vgl. *Grau*, *A ordem econômica na Constituição de 1988*, 2007, S. 309 ff.

vorgeschrieben: Die sog. Beiträge zur Intervention in die Wirtschaftsbereiche – so die wörtliche Übersetzung von CIDE.

„Art. 149. Es fällt in die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes, [Sozialbeiträgen, Beiträgen zur Intervention in die Wirtschaftsbereiche und Beiträgen] im Interesse berufsständischer oder wirtschaftlicher Kategorien als Mittel zur Durchsetzung in den jeweiligen Bereichen zu erheben; zu beachten sind dabei die Regelungen der Art. 146 Nr. III, 150 Nr. I und III, unbeschadet der in Art. 195 § 6 vorgesehenen Regelung in Bezug auf die dort genannten Beiträge. (...)“¹⁰⁵

Die CIDE zielen auf die Erhebung von Einnahmen in einem bestimmten Wirtschaftsbereich, um ihn zu fördern und zu regulieren.¹⁰⁶ Der Eingriff wird durch die erzielten Einnahmen finanziert. Dieses Instrument wird noch in Kapitel F vertieft.

Während Art. 174 CF den Staatseingriff in die Wirtschaft ermöglicht, werden in Art. 170 CF diejenigen Prinzipien erörtert, denen die Wirtschaft folgen muss. Art. 170 CF stellt die Prinzipien der freien Marktwirtschaft und der Wertschätzung der menschlichen Arbeit gleichwertig nebeneinander auf eine Ebene und unterstellt sie hierarchisch den gestaltenden Prinzipien, die die Grenzen der Wirtschaftsordnung darstellen.¹⁰⁷ Nicht nur aufgrund einer historischen,¹⁰⁸ sondern auch einer systematischen Auslegung der Wirtschaftsverfassung ergibt sich, dass der Verfassungsgeber sich für einen Mittelweg zwischen liberaler und sozialer Marktwirtschaft entschieden hat. Dadurch kann der freie Markt zwar zu Gunsten der sozialen Gerechtigkeit reguliert werden (Nebeneinanderstellung der Prinzipien der freien Marktwirtschaft und der Wertschätzung der Arbeit), aber eine direkte staatliche Planung der Wirtschaft wird abgelehnt.¹⁰⁹

Die verfassungsrechtlichen Prinzipien und Normen ermöglichen es dem brasilianischen Staat, effektiv zur Förderung der Wohlfahrt ins

¹⁰⁵ Übersetzung *Huf*, Die brasilianische Verfassung von 1988, 1991. Abweichungen im [] von J.M. übersetzt.

¹⁰⁶ Mehr in *Santi [u.a.]*, *Cadernos direito GV* 2008, 5 (33); *Antonelli*, *Revista tributária e de finanças públicas* 2002, 256 (262).

¹⁰⁷ Dazu *Petter*, *Princípios constitucionais da ordem econômica*, 2008, S. 206 f.

¹⁰⁸ Die Verfassung von 1988 versucht in ihrem ganzen Text die extreme Staatlichkeit der während der Diktatur gültigen Verfassung von 1967/69 zu entfernen, indem sie die Präsenz des Staats in der Wirtschaft stark begrenzt, vgl. *Grau*, *A ordem econômica na Constituição de 1988*, 2007, S. 180.

¹⁰⁹ Anlehnend an die Theorie von *Miguel Reale*, vgl. *Grau*, *A ordem econômica na Constituição de 1988*, 2007, S. 182.

Wirtschaftsgeschehen einzugreifen. Art. 170 CF steht daher in Verbindung zu Art. 1 und 3 CF und ist deshalb im Blick auf das Sozialstaatsprinzip auszulegen. Folglich ist in Übereinstimmung mit *Grau*¹¹⁰ festzustellen, dass die brasilianische Verfassung einem Sozialstaatsmodell folgt. Jedoch kollidiert die Verwirklichung von sozialen Belangen mit der politischen und juristischen Kultur des Landes, „welche trotz gegenteiliger gesetzlicher Bestimmungen seit jeher stark durch den Vorrang privater gegenüber öffentlicher Interessen geprägt worden ist.“¹¹¹

Kern der durch die Verfassung konstituierten Wirtschaftsordnung ist die Gewährleistung eines nach den Leitsätzen der sozialen Gerechtigkeit gestalteten menschenwürdigen Lebens.¹¹² Das Recht auf ein menschenwürdiges Dasein ist wegen der Schwierigkeit seiner konkreten Anwendung als Grundrecht und als Prinzip garantiert. Das menschenwürdige Dasein wurde zum einen in Art. 1 CF als verfassungsgestaltendes politisches Prinzip und zum anderen in Art. 170 CF als wirtschaftliches Prinzip in den brasilianischen Verfassungstext aufgenommen.¹¹³

Die brasilianische Verfassung als eine regulierende Verfassung erlaubt nicht nur, sondern *fordert* eine dynamische Auslegung.¹¹⁴ Nur eine derartige Interpretation der brasilianischen Wirtschaftsverfassung wird auch der Bestimmung des Art. 3 Nr. II CF, der das Staatsziel Gewährleistung der nationalen Entwicklung festlegt, gerecht. Die Verwendung des Ausdrucks *Entwicklung* zielt gerade auf dynamische Veränderungen im Entwicklungsprozess der Gesellschaft und meint nicht nur quantitative, sondern auch qualitative Veränderungen der gesellschaftlichen Struktur.¹¹⁵ Diese dynamische Struktur der Verfassung unterstreicht in besonderem Maß auch die Einfügung von Art. 170 Nr. VI CF in die Verfassung:

¹¹⁰ *Grau*, A ordem econômica na Constituição de 1988, 2007, S. 47.

¹¹¹ *Krell*, JöR 2014, 693 (698).

¹¹² Dazu *Grau*, A ordem econômica na Constituição de 1988, 2007, S. 195. Für *Petter* ist die soziale Gerechtigkeit eine Art von kollektiver Menschenwürde, vgl. *Petter*, Princípios constitucionais da ordem econômica, 2008, S. 201.

¹¹³ In diesem Sinne *Grau*, A ordem econômica na Constituição de 1988, 2007, S. 196.

¹¹⁴ Nach der Auffassung von *Grau*, A ordem econômica na Constituição de 1988, 2007, S. 215.

¹¹⁵ Dazu *Grau*, A ordem econômica na Constituição de 1988, 2007, S. 216.

„Art. 170. (...) VI – Schutz der Umwelt, (...)“¹¹⁶

Damit wurden auch Umweltbelange in der Wirtschaftsordnung verankert. Es handelt sich hierbei um den Versuch, dieses System mit dem Grundrecht auf eine ausgeglichene Umwelt im Sinne von Art. 225 CF zu harmonisieren.¹¹⁷ Entsprechend der Klassifizierung von *Grau*¹¹⁸ ist auch die Berücksichtigung der Umwelt bei wirtschaftlichen Tätigkeiten eine Staatszielbestimmung und legitimiert daher Ansprüche auf konkrete öffentliche Maßnahmen. Folge der Anerkennung der positiven Kraft der wirtschaftsrechtlichen Prinzipien ist es, dass der Staat aktiv in die Wirtschaftsordnung eingreifen muss und nicht nur auf die Korrektur von Marktfehlern beschränkt ist. Auf diese Weise wird das Wirtschaftsrecht am vom Verfassungsgeber angestrebten Umweltschutzmodell ausgerichtet.¹¹⁹

In diesem Zusammenhang ist es noch wichtig aufzuzeigen, welche Bedeutung Art. 170 Nr. VI CF für einen ökologischen Rechtsstaat hat. In Art. 170 Nr. VI CF drückt der Verfassungsgeber klar die Idee aus, dass die drei Säulen der nachhaltigen Entwicklung (Wirtschaft, Soziales und Umwelt) von Staat und Gesellschaft berücksichtigt werden müssen.¹²⁰ In seiner Ausgestaltung bedeutet Art. 170 Nr. VI CF eine nur „grobe“ normative Konkretisierung des Prinzips der nachhaltigen Entwicklung, da der Begriff *nachhaltige Entwicklung* eine Gleichwertigkeit von Wirtschaft, Sozialem und Umwelt voraussetzt.

Als Facette des Prinzips des menschenwürdigen Daseins¹²¹ wurde die Umwelt als natürliche Grenze der Wirtschaft und der menschlichen Arbeit im Art. 170 Nr. VI CF verankert, allerdings nicht als ein Prinzip an sich.¹²² Dies allein ist aber schon eine positive Entwicklung hinsichtlich eines Sozialstaatmodells, in

¹¹⁶ Übersetzung J.M. Vorschrift durch die Verfassungsänderung Nr. 42/03 so ergänzt: „auch durch unterschiedliche Behandlung entsprechend der negativen Folgen für die Umwelt, die von Produkten und Dienstleistungen und/oder deren Herstellungsverfahren und Benutzung ausgehen.“

¹¹⁷ Die Begrenzung der Wirtschaftsordnung durch den Umweltschutz und die Beziehung zwischen Art. 170 Nr. VI CF und Art. 225 CF werden in Kapitel E Abs. II erörtert.

¹¹⁸ Vgl. *Grau*, A ordem econômica na Constituição de 1988, 2007, S. 250.

¹¹⁹ In diesem Sinne *Silva*, V., Revista Pesquisas Jurídicas 2012, 47 (53).

¹²⁰ Vgl. *Petter*, Princípios constitucionais da ordem econômica, 2008, S. 289. In diesem Sinne soll sich die Wirtschaftsordnung „außer an den Prinzipien der freien Konkurrenz, der Vollbeschäftigung, und des Privateigentums auch am Verbraucherschutz, an der sozialen Funktion des Eigentums und der ‚Verteidigung der Umwelt‘ [...] orientieren.“ *Krell*, JöR 2014, 693 (696).

¹²¹ Siehe dazu Kapitel A.

¹²² Dazu *Grau*, A ordem econômica na Constituição de 1988, 2007, S. 131.

dem die soziale Gerechtigkeit grundsätzlich als Grenze der freien Marktwirtschaft angesehen wird. In einem ökologischen Rechtsstaat ist jedoch, wie schon erwähnt, die Umwelt – wenn ihr schon keine höhere Priorität als dem Sozialem und der Wirtschaft zugesprochen wird – zumindest als dritte, gleichwertige Komponente anzuerkennen. Dies entspricht auch einer ökologisch orientierten Auslegung des menschenwürdigen Daseins.¹²³

Wie die Auseinandersetzung mit Art. 174 CF in Verbindung mit 170 CF zeigt, hat die brasilianische Bundesverfassung von 1988 ein dynamisches Sozialstaatsmodell gewählt, das auf den Regeln der Marktwirtschaft basiert und seine eigene Kontinuität gewährleistet. Als zentraler Begriff des Art. 170 CF fungiert dabei das menschenwürdige Dasein, das ebenfalls dynamisch interpretiert werden muss, um den jeweils neuen gesellschaftlichen Anforderungen gerecht zu werden. Als Grundwerte der Wirtschaftsordnung hat der Gesetzgeber die Werte der menschlichen Arbeit und der freien Marktwirtschaft gewählt, begrenzt jedoch durch die in Art. 170 CF aufgeführten wirtschaftsrechtlichen Prinzipien wie z.B. den Umweltschutz in Art. 170 Nr. VI CF. Die bedeutsame Neuerung der brasilianischen Wirtschaftsverfassung zeigt sich darin, nicht nur wirtschaftliche Freiheit und soziale Gerechtigkeit als gleichwertige Ziele festzulegen, sondern auch die Umwelt – wenn auch noch zaghaft - als drittes Gestaltungsprinzip zu implementieren.

II. Umwelt als Produktionsfaktor

Wirtschaftlich betrachtet gewinnt die Umwelt – in der Wirtschaftslehre neben *Arbeit* und *Kapital* als Produktionsfaktor *Boden* bekannt¹²⁴ – in drei Formen

¹²³ Für *Petter* ist es korrekt zu sagen, dass die wirtschaftliche Tätigkeit nur im Rahmen der Grenzen der Ökosysteme auftreten soll, um die Erneuerung erneuerbarer Ressourcen und die Abschaffung des Raubbaus an nicht erneuerbaren Ressourcen zu gewährleisten, damit diese auch den zukünftigen Generationen dienen, vgl. *Petter*, *Princípios constitucionais da ordem econômica*, 2008, S. 287.

¹²⁴ Information bzw. Wissen wurde im Laufe der Entwicklung der Wirtschaftslehre als ein vierter Produktionsfaktor anerkannt, vgl. *Pollert [u.a.]*, *Das Lexikon der Wirtschaft*, 2004, S. 41.

Bedeutung: Als Energie- und Rohstofflieferant sowie als Restdepot der nicht in der Produktion verwendeten Güter.

Boden bezieht sich nicht nur auf den Standort des Betriebs, sondern auch auf die Rohstoffe, die für die Produktion verwendet werden,¹²⁵ nämlich die verbrauchte Energie und alle natürlichen Ressourcen, die in die Produktion einfließen. Aber nicht nur im Produktionsprozess selbst spielt die Umwelt in der Wirtschaft eine Rolle. Sie bietet nicht nur Rohstoff und Energie für den Herstellungsprozess, sondern empfängt auch seine nicht brauchbaren oder nicht gebrauchten Produkte (worum sich die Abfallwirtschaft kümmert).¹²⁶ Dies verursacht Umweltschäden, die als negative Externalitäten der Produktion zu sehen sind.

Arbeit und Boden sind originäre Produktionsfaktoren, während Kapital ein derivativer Faktor ist, da ohne menschliche Arbeitskraft und natürliche Ressourcen keine Güter produziert werden können, während das Kapital erst durch das Zusammenwirken von Arbeit und Boden erzeugt wird.¹²⁷ Unter der Perspektive, dass es keine Menschen ohne eine Umwelt im Sinne ihrer natürlichen Lebensgrundlage geben würde, hat der Faktor Umwelt sogar Vorrang vor dem Faktor Arbeit. Aus diesem Grund muss ein sozial und ökologisch menschenwürdiges Dasein nicht nur den im Arbeitsprozess stehenden Menschen, sondern der Gesellschaft im Allgemeinen gewährleistet werden.

Als Beispiel der Beziehung dieser Faktoren zueinander wird in einer Studie von *Grahl und Kümmel*¹²⁸ die Beziehung zwischen den Produktionsfaktoren in der Gesamtwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1960 und 2000 erörtert. Die Produktionsfaktoren Kapital und Energie in der untersuchten Zeitspanne erweisen sich als erheblich wichtiger als der Faktor Arbeit. Das verweist auf eine Folge der technologischen Revolution, die zu einer zunehmenden Substitution menschlicher Arbeit durch Energie und Maschinen geführt hat. Obwohl der Faktor Energie in Schwellenländern, wo die Industrialisierung erst später

¹²⁵ Dazu *Pollert [u.a.]*, Das Lexikon der Wirtschaft, 2004, S. 13.

¹²⁶ Vgl. etwa *Franke*, *StuW* 1990, 217 (217).

¹²⁷ Dazu *Pollert [u.a.]*, Das Lexikon der Wirtschaft, 2004, S. 11.

¹²⁸ Vgl. *Grahl/Kümmel*, *Wissenschaft & Umwelt* 2009, 195 (200).

einsetzte, noch keine so große Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung hat wie in den Industrieländern, ist dieses Szenario auch hier zu erwarten. So wie sich in Deutschland die genannte Veränderung in der Produktion im Laufe der 1970er Jahre vollzogen hat, ist Brasilien seit ca. zwei Jahrzehnten in diesen Prozess und damit zugleich in die ökonomische Diskussion über die Inklusion des Umweltschutzes in die verfassungsrechtliche Wirtschaftsordnung eingetreten. Die Rolle der Energie und der Umweltressourcen in der wirtschaftlichen Produktion hat damit in beiden Ländern erheblich an Bedeutung zugenommen. Dadurch wurde die Suche nach neuen und alternativen Energiequellen verstärkt.

Vor diesem Hintergrund kann die Umweltkrise wirtschaftlich erklärt werden. Während der 1.000-jährigen Stabilitätsperiode der Erde (*Holocene*) hat ihre Selbstregulierungsfähigkeit – die sog. ökologische Resilienz oder ökologische Belastbarkeit der Ökosysteme – die für die menschliche Evolution verbrauchten natürlichen Ressourcen wiederhergestellt, ihre Restprodukte absorbiert und somit die Umwelt quasi neutralisiert.¹²⁹ So musste der Mensch sich in den letzten 200.000 Jahren nicht wirklich um die Umwelt sorgen.¹³⁰ Mittlerweile ist es wissenschaftlich erwiesen, dass die Umwelt Grenzen ihrer Belastbarkeit hat.¹³¹ Das bedeutet, dass jeder Prozess, der nicht natürlichen Ursprungs ist, der Umwelt Schaden zufügt, welcher nicht immer durch natürliche Resilienz neutralisiert werden kann. Der schnell wachsende Verlass auf fossile Brennstoffe und industrialisierte Formen der Landwirtschaft¹³² machen aus der Knappheit von natürlichen Ressourcen eine unausweichliche Bedingung menschlichen Handelns.¹³³ Sowohl im

¹²⁹ Vgl. *Rockström [u.a.]*, *Nature* 2009, 472 (472).

¹³⁰ Dazu *Franke*: "Die Absorptionsfähigkeit der Umwelt bewältigte die abgegebenen Schadstoffe, regenerierbare Güter wuchsen in genügender Menge nach und der Verbrauch nicht regenerierbarer Stoffe hielt sich noch in Grenzen. Daher spielte es keine Rolle, dass Umweltgüter als *öffentliche* oder *freie Güter* betrachtet wurden, für deren Nutzung meistens keine Entgelte zu entrichten waren". *Franke*, *StuW* 1990, 217 (217).

¹³¹ *Rockström* und sein Team haben 2009 die Fähigkeit der Erde, sich selbst zu regulieren, gemessen. Die Studie grenzt einen für den Menschen sicheren Bedingungsbereich (*safe operating area*) in neun Umweltfelder ab, die, obwohl getrennt analysiert, eng miteinander verbunden sind. Es wurde gezeigt, dass in drei Feldern (Klimawandel, Verlust an Biodiversität und Stickstoffkreislauf) die Grenzen schon irreversibel überschritten wurden. Als Ergebnis wurde jedoch geschlossen, dass nur solange die Grenzen nicht überschritten werden, die Menschheit die Freiheit hat, langfristige soziale und wirtschaftliche Entwicklung zu verfolgen, vgl. *Rockström [u.a.]*, *Nature* 2009, 472 (475).

¹³² Siehe *Rockström [u.a.]*, *Nature* 2009, 472 (472).

¹³³ Dazu *Sturm/Vogt*, *Umweltökonomik*, 2011, S. 1.

Herstellungsprozess selbst als auch im Bereich der Abfallwirtschaft wird der Faktor Boden erheblich geschädigt, da natürliche Ressourcen immer knapper werden und nicht internalisierte Umweltschäden durch wirtschaftliche Tätigkeiten weiterhin auf hohem Niveau verbleiben. Diese Tatsachen zeichnen das Bild einer wirtschaftlichen Krise, in der das Verhältnis zwischen den wirtschaftlichen Faktoren unausgeglichen ist.

Die wirtschaftlichen Faktoren gleichen sich in einem bestimmten Zeitraum aus, da sie voneinander abhängen.¹³⁴ Während der zyklischen Krise der Wirtschaft ist dieser Ausgleich eine *conditio sine qua non* für die Gewährleistung einer nachhaltigen Entwicklung.¹³⁵ In diesem Sinne müssen nachhaltige politische Maßnahmen gleichzeitig die Faktoren Boden (durch Umweltschutz), Kapital (durch freien Wettbewerbsschutz) und Arbeit (durch Aufwertung der menschlichen Arbeit) gewährleisten. Dies sind die wirtschaftlichen Hauptelemente, die durch die verfassungsrechtlichen Wirtschaftsordnungen geschützt werden sollen. Kritik an der Nutzung des Faktors Arbeit im Rahmen des kapitalistischen Wirtschaftsprozesses gab es bereits vor über hundert Jahren, während die Kritik an der Nutzung der natürlichen Ressourcen im Produktionsprozess empirisch und theoretisch noch immer unvollständig entwickelt ist.¹³⁶

Die Verankerung von Schutzelementen in den verfassungsrechtlichen Wirtschaftsordnungen war schon ein bedeutender Fortschritt für die Konkretisierung des Sozialstaats. Zur Erreichung eines ökologischen Rechtsstaats müssen sich die Wirtschaftsprinzipien jedoch, wie bereits in der Einleitung zu dieser Arbeit erläutert, den Prinzipien der ökologischen Ökonomie annähern, um in deren Sinne soziale Gerechtigkeit und wirtschaftliche Effizienz im Rahmen der aktuellen Situation der natürlichen Umwelt zu gewährleisten. Um diesen Herausforderungen gerecht zu werden, bedarf es deshalb einer geänderten Perspektive: Wirtschaft und Ökologie

¹³⁴ Dem System des Ausgleichs der Produktionsfaktoren entspricht die Idee der Umweltökonomie. Zu der Unterscheidung zwischen Umweltökonomie und ökologischer Ökonomie sowie den Gründen für die Entscheidung für den Ansatz der ökologischen Ökonomie siehe die Einleitung zu dieser Studie.

¹³⁵ Vgl. *Derani*, *Direito ambiental econômico*, 2008, S. 228 f.

¹³⁶ Dazu *Grau*, *A ordem econômica na Constituição de 1988*, 2007, S. 217.

widersprechen sich nicht,¹³⁷ sondern ergänzen sich.¹³⁸ Die Gewährleistung bzw. Wiederherstellung der gesunden Umwelt soll nicht nur als Garantie der Menschenwürde,¹³⁹ sondern auch als Sicherung des wirtschaftlichen Faktors Boden vor seiner Knappheit angesehen werden. Wegen der Endlichkeit der natürlichen Ressourcen sollen diese in Bezug auf die anderen Produktionsfaktoren in wirtschaftlichen Entscheidungen sowohl vom Staat als auch von Unternehmern und Bürgern vorrangig berücksichtigt werden. Dadurch werden gemäß den Paradigmen des ökologischen Rechtsstaats die Menschen (durch die Gewährleistung menschenwürdiger Lebensbedingungen) und die Umwelt (durch die Gewährleistung einer ökologischen ausgeglichenen Umwelt) auch zur Aufrechterhaltung des wirtschaftlichen Umlaufs geschützt.

Vor diesem Hintergrund sollen im Folgenden, diejenigen Mechanismen der Staatsintervention erörtert werden, die dieses Ziel realisieren können. Dazu zählen insbesondere, wie zu zeigen sein wird, sog. Umweltabgaben.

¹³⁷ In diesem Sinne *Derani*, *Direito ambiental econômico*, 2008, S. 228; *Cavalcante*, IP 2011, 355 (360); *Amaral*, RDA 2008, 212 (218). Für *Steinberg* ist „der Konflikt zwischen Ökonomie und Ökologie [...] vor allem politisch, vor allem in den Parlamenten, auszutragen.“ *Steinberg*, NJW 1996, 1985 (1988).

¹³⁸ Es handelt sich hier vielmehr um die Berücksichtigung und verhältnismäßige Zuordnung von unterschiedlichen, unter Umständen kollidierenden Rechtsgüter, vgl. *Steinberg*, NJW 1996, 1985 (1988).

¹³⁹ *Petter* warnt vor einem „übertriebenen Anthropozentrismus“, wenn die Umwelt in der Wirtschaftsordnung als Facette des menschenwürdigen Daseins eingeführt wird. In diesem Sinne würde die Umwelt ihren natürlichen Wert gegenüber ihrem menschlichen Aspekt verlieren, vgl. *Petter*, *Princípios constitucionais da ordem econômica*, 2008, S. 193. Gemäß der früheren Analyse wird der intrinsische Wert der Natur auch im Sinne der Menschenwürde anerkannt und gewährt.

E. Zwischenergebnis: Umweltschutz als Gebot und Grenze der Wirtschaftsordnung

Wie gezeigt ist die Umweltkrise eine wirtschaftliche Krise der Knappheit von Ressourcen und als solche begründet sie den Staatseingriff in die Wirtschaft. Er ist jedoch nur in einem strikten Rahmen zu rechtfertigen, der sich nach *Bareis* und *Elser*¹ folgendermaßen bestimmt: Ein allgemein akzeptiertes, bedeutendes Ziel; das Nichtausreichen von privaten Vereinbarungen (der Markt) zur Zielerreichung; die Wahrscheinlichkeit der Geeignetheit des Staatseingriffs; und die Angemessenheit des ausgewählten Mittels im Sinne eines "Marktersatzes", wobei die Neben- und Fernwirkungen mit zu bewerten sind.

Als Gebot der Wirtschaftsordnung bedeutet der Umweltschutz die aktive Rolle des Staats bzw. seinen Eingriff in die Wirtschaft, um seinen Bürgern eine möglichst intakte Umwelt zu gewährleisten und der Wirtschaft natürliche Ressourcen zu sichern.² Auf der anderen Seite stellt aber der Umweltschutz nicht nur eine Grenze für die freie Marktwirtschaft, sondern auch für das Staatshandeln selbst dar. Das Gebot impliziert ein Verbot von umweltbeeinträchtigenden wirtschaftlichen Maßnahmen, d.h. der Staat darf keine wirtschaftlichen Maßnahmen bzw. keine wirtschaftlichen Normen erlassen, die den Zustand der Umwelt verschlechtern. Vielmehr soll der Staat sicherstellen, dass keine Umweltschäden durch wirtschaftliche Tätigkeiten entstehen und dass die wirtschaftlichen Akteure die Umwelt in ihren Entscheidungen berücksichtigen. Damit ist eine Grenze über den anderen wirtschaftlichen Prinzipien, insbesondere dem Prinzip der freien Marktwirtschaft markiert.³ Da die Wirtschaftsordnung auf die Verwirklichung des menschenwürdigen Daseins und der sozialen Gerechtigkeit abzielt, darf die

¹ *Bareis/Elser*, DVBl 2000, 1176 (1177).

² Vgl. oben Kapitel D Abs. I Nr. 1.

³ Die Wirtschaft soll sich durch staatliche Maßnahmen an den Umweltnormen anpassen, und nicht das Gegenteil, vgl. *Bianchi*, A (in)eficácia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no Brasil, 2007, S. 485.

wirtschaftliche Tätigkeit keine Wege beschreiten, die zur Verringerung der Lebensqualität der betroffenen Bevölkerung führen, wie dies der Fall bei umweltschädlichen Tätigkeiten ist.⁴ Jede marktwirtschaftliche Entscheidung von Staat, Bürger oder Unternehmer muss die leitenden Prinzipien der Marktwirtschaft, des Sozial- und des Umweltschutzprinzips zumindest berücksichtigen. Im Rahmen eines ökologischen Rechtsstaats soll das Umweltschutzprinzip die anderen beiden überlagern.⁵

I. Deutschland

Die deutsche Verfassung bringt vor allem durch Art. 109 Abs. 2 GG deutlich zum Ausdruck, dass Staatsinterventionen in dem Wirtschaftsprozess grundsätzlich legitim sind. Im Rahmen des unbestimmten und dynamischen Begriffs des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nach Art. 109 Abs. 2 GG könnte auch der Umweltschutz einen Staatseingriff in die Wirtschaft rechtfertigen.⁶ Das scheint unmittelbar möglich, besonders wenn die Umwelt als ein wirtschaftlich wesentlicher Produktionsfaktor angesehen wird.

Es hat sich gezeigt, dass die Gesamtwirtschaft in § 1 StWG nicht vollständig erfasst ist, da der Grund des Stabilitätsgesetzes selbst und des Art. 109 Abs. 2 GG die Gewährleistung der Erhaltung des Marktgleichgewichts ist. Dafür ist nicht nur die Erreichung der Ziele des *magischen Viereckes* erforderlich, sondern auch jedes weiteren Zieles, das für das gesunde Funktionieren des marktwirtschaftlichen Systems erforderlich ist.⁷ Der Erhalt der Umwelt als eines endlichen Produktionsfaktors kann somit durch eine korrekte Auslegung der Vorschrift zu den Zielen des § 1 StWG hinzugefügt werden, da er wesentlich für ein

⁴ Vgl. *Petter*, *Princípios constitucionais da ordem econômica*, 2008, S. 280.

⁵ Siehe oben Kapitel A.

⁶ Siehe dazu Kapitel D Abs. I Nr. 2 lit. a.

⁷ Dazu *Höfling*, *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 1995, 421 (424).

gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht ist. In diesem Sinne hat auch *Kirchhof*⁸ schon festgestellt, dass das gemeinschaftliche Gleichgewicht insbesondere durch die Verankerung der Ziele der gerechten Einkommens- und Vermögensverteilung, der Erhaltung einer lebenswerten Umwelt, von humanen Arbeitsbedingungen und der Sicherung von Ressourcen in § 1 StWG erreicht wird.

Art. 109 Abs. 2 GG kann sowohl als Staatszielbestimmung als auch als Verfassungsprinzip im Sinne der Begrenzung des Handelns von Staat, Unternehmen und Bürgern ausgelegt werden. Damit verstärkt Art. 109 Abs. 2 GG die bereits analysierte Begrenzung der Wirtschaftsordnung durch die Staatszielbestimmung von Art. 20a GG und die weiteren umweltrelevanten Grundrechte im Grundgesetz.⁹ Ebenfalls in diesem Sinne hat sich auch das BVerfG geäußert: "Im Rahmen der gemeinsamen Umweltverantwortung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft soll der Ausgleich zwischen individueller Freiheit und gesellschaftlichen Bedürfnissen jeweils unter Mitwirkung der Betroffenen gefunden werden."¹⁰

Außerdem ermöglicht ein Verständnis des Begriffs des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Sinne eines dynamischen Rechtsbegriffs, die Umwelt nicht nur als wesentlichen Teil des Produktionsfaktors Arbeit (ökologisches Existenzminimum), sondern auch als Ressource an sich zu begreifen, die nicht zuletzt auch im Interesse der Wirtschaft gesichert werden muss. Diese Auslegung stützt sich auf die Eigenschaft des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts als eines Verfassungsprinzips, das in Verbindung mit der Staatszielbestimmung des Art. 20a die Umweltstaatlichkeit in ökonomischer Hinsicht ergänzen soll.

⁸ *Kirchhof* bringt die Idee eines "magisches Zwölfecks", die auch „die europäische oder internationale Zusammenarbeit oder die langfristige Sicherung der Zukunft, die Verantwortung der Industriestaaten, den Sozialstaatgedanken“ umfasst, worüber jedoch noch keine Einigkeit besteht, vgl. *Mangoldt/Klein/Starck/Kirchhof*, Komm. z. GG, 2010, Art. 109, S. 1454.

⁹ Für *Heselhaus* wird die nachhaltige Wirtschaft nicht unmittelbar durch Art. 20a GG abgezielt, sondern sie ist das Ergebnis der erforderlichen Abwägung zwischen den verschiedenen Verfassungswerten, vgl. *Heselhaus*, in: *Hansmann/Sellner*, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, S. 3 (26).

¹⁰ BVerfGE 98, 106 (121).

II. Brasilien

Die verfassungsrechtliche Befugnis zur Staatsintervention in die Wirtschaft ist in Art. 174 CF verankert. In diesem Sinne kann der Staat in die Wirtschaft eingreifen, damit die grundlegenden Prinzipien der Gesellschaft verwirklicht werden, die hauptsächlich in der Bundesverfassung verankert sind. Wie eine systematische Auslegung von Art. 174 CF in Verbindung mit Art. 3 Nr. II CF und dem Sozialstaatsprinzip gezeigt hat, lässt sich der Vorschrift ein Gebot zum Umweltschutz in der Wirtschaft entnehmen, das den Staatseingriff zur Sicherung der Umwelt nicht nur erlaubt, sondern fordert.¹¹

Über die bloße Möglichkeit einer Staatsintervention hinaus gibt es in der brasilianischen Verfassung also ein Gebot zur Staatsintervention in die Wirtschaft aus Umweltschutzgründen. Dies folgt daraus, dass die Umwelt ein wesentliches Element des Wirtschaftsprozesses ist und im Interesse der Funktionsfähigkeit der Wirtschaft, auch die Kontinuität der Rohstoffversorgung gewährleistet werden muss. Das Gebot wird auch unmittelbar von der objektiv-rechtlichen Dimension des Grundrechts auf eine ausgeglichene Umwelt in Art. 225 CF abgeleitet. Demgemäß gibt es eine Pflicht des Staats, die Umwelt in allen Belangen und nicht nur in Form eines ökologischen Existenzminimums für alle zu gewährleisten. Art. 225 CF steht dabei mit Art. 170 CF im engeren Zusammenhang. Art. 170 Nr. VI CF stellt die Konkretisierung einer Facette des Art. 225 CF dar, indem die Umwelt als Teil des menschenwürdigen Daseins betrachtet wird. In diesem Sinne wird Art. 225 CF nur dann verwirklicht, wenn Art. 170 CF effizient umgesetzt wird und umgekehrt.¹²

Wenn die Umwelt als ein wirtschaftlicher Faktor betrachtet wird, stellt sie eine Grenze nicht nur für staatliches Handeln, sondern zugleich auch für das Handeln von Unternehmern und Bürgern dar. Da die Umwelt ein konsumierbares Gut ist, ist ihre Nutzung im Produktionsprozess durch die Endlichkeit ihrer Ressourcen begrenzt. Als Grundrecht bedeutet das Recht auf eine gesunde Umwelt auch eine

¹¹ Siehe dazu Kapitel D Abs. I Nr. 2 lit. b.

¹² Dazu *Derani*, *Direito ambiental econômico*, 2008, S. 173.

Schranke für die gesamte brasilianische Rechtsordnung und insbesondere für die Wirtschaftsordnung gemäß Art. 170 Nr. VI CF.¹³ Wie bei anderen Grundrechten auch dürfen der Staat und die Bürger nicht ohne Beachtung der Endlichkeit der Umweltressourcen in den Bereichen des staatlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens handeln, denn ansonsten wird dies als Grundrechtsverletzung charakterisiert.

Der Umweltschutz ist schließlich nicht nur als Grenze der Wirtschaftsordnung (Verbot von umweltbeeinträchtigenden wirtschaftlichen Maßnahmen), sondern auch als Gebot in der Wirtschaftsordnung (Förderung von umwelterhaltenden Maßnahmen) zu verstehen. Dahingehend soll die Marktsteuerung nicht nur sozial, sondern auch hinsichtlich umweltschutzpolitischer Zielsetzungen ausgestaltet werden.¹⁴ Vorausgesetzt, dass die Wirtschaft ökologisch ausgelegt wird, bestehen sowohl in Deutschland als auch in Brasilien für den Staat verfassungsrechtlich die Möglichkeit und das Gebot, die Wirtschaft zu Umweltschutzzwecken zu lenken. Auch die Rechtsprechung beider Länder berücksichtigt, wenngleich noch zaghaf, diese bekräftigende Position zugunsten des Umweltschutzes.¹⁵ Im folgenden Kapitel sollen ebendiese umwelterhaltenden Maßnahmen im Rahmen des Steuerrechts analysiert werden.

¹³ So auch *Petter*, *Princípios constitucionais da ordem econômica*, 2008, S. 180.

¹⁴ Dazu *Franke*, *StuW* 1990, 217 (218 f.).

¹⁵ Siehe dazu Kapitel D Abs. I Nr. 2.

2. Teil - Energiesteuern als Instrument einer ökologischen Abgabenreform

F. Rechtsvergleichender Überblick über die Zulässigkeit von umweltrechtlich orientierten Lenkungsabgaben

I. Einführung

Umweltgüter bzw. natürliche Ressourcen werden wegen ihrer Knappheit von Wirtschaftswissenschaftlern nach dem Kriterium der Effizienz betrachtet.¹ Nach dem *Pareto*-Kriterium für die Bewertung der Effizienz ist ein Zustand dann optimal bzw. effizient, „wenn kein Individuum mehr besser gestellt werden kann, ohne die Nutzenposition eines anderen Individuums zu verschlechtern“.² Dies entspricht dem gleichzeitigen Vorliegen von Allokations- und Kosteneffizienz.³ Da bei der Nutzung von Umweltgütern andere Verbraucher nicht ausgeschlossen werden können, entsteht das sog. *soziale Dilemma*, das sich im Widerspruch zwischen individueller und kollektiver Rationalität zeigt: „Individuelle Nutzenmaximierung führt zu einem Nutzenniveau, das kleiner ist als das, welches sich bei kollektiver Nutzenmaximierung ergibt.“⁴ Indem durch eine individuelle Entscheidung die Umwelt maximal genutzt wird, entstehen die für die Umwelt negativen Externalitäten in den wirtschaftlichen Prozessen.⁵ Dies entspricht einer nicht wohlfahrtsoptimalen Allokation der Ressourcen und einer damit einhergehenden Beeinträchtigung von deren Distribution⁶. Folglich wird der im Marktgleichgewicht gebildete Preis nicht

¹ Vgl. *Löhr*, Umweltwiss Schadst Forsch 2009, 393 (395). Nach *Sturm* und *Vogt* ist Effizienz trotz aller Kritik immer noch das Beste, was in einer Welt der Knappheit erreicht werden kann. Im Sinne von Effizienz wird auch die menschliche Wohlfahrt zum Maßstab der Wirtschaft genommen, *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 2, 9. Anders *Löhr*, für wen die Effizienz als Analysekriterium von marktwirtschaftlichen Umweltinstrumenten die Resilienz der Ökosysteme nicht beachtet, *Löhr*, Umweltwiss Schadst Forsch 2009, 393 (394).

² *Fritsch*, Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 2014, S. 24.

³ Vgl. *Löhr*, Umweltwiss Schadst Forsch 2009, 393 (394).

⁴ *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 59.

⁵ Vgl. *Löhr*, Umweltwiss Schadst Forsch 2009, 393 (394).

⁶ Vgl. *Franke*, *StuW* 1990, 217 (218).

alle Produktionskosten, insbesondere nicht die Umweltkosten, ausdrücken,⁷ die stattdessen gemäß dem Gemeinlastprinzip auf die Gesellschaft überwält werden. Dementsprechend werden solche Kosten über den Staatshaushalt finanziert und durch das Steuersystem (entweder durch Eigenvornahmen im Umweltschutz oder durch Subventionen) bzw. durch veranlassende Intervention⁸ verteilt.⁹ Im Gegensatz dazu werden nach dem Verursacherprinzip dem für die Umweltkosten verantwortlichen Wirtschaftsakteur (häufig Unternehmern) diese Kosten in Form von Abgaben zugerechnet und nach dem Gemeinlastprinzip durch den Preis auf die Gesellschaft überwält.¹⁰ Dadurch wird neben der Knappheit der Umweltressourcen auch der Schaden an den natürlichen Lebensgrundlagen in den wirtschaftlichen Entscheidungen berücksichtigt.

Im Rahmen dieser Studie werden im Folgenden die Formen der Staatsintervention in die Wirtschaft betrachtet, die dazu dienen, diese negativen externen Effekte auf die Umwelt zu korrigieren.

II. Umweltschutzorientierte Interventionsinstrumente

Auf Grundlage der in den Verfassungen festgeschriebenen Gebote und Grenzziehungen zugunsten des Umweltschutzes ist der Staat in der Lage, das Verhalten seiner Bürger in eine ökologische Richtung zu steuern. Das kann nicht nur durch direkt auf die Wirtschaft wirkende Zwangsmaßnahmen (z.B. Auflagen), sondern auch durch indirekte wirtschaftliche Mechanismen (Emissionshandel, Subventionen und Umweltabgaben) erfolgen. Diese Lösungsvorschläge für das Problem der externen Effekte der wirtschaftlichen Produktion auf die Umwelt

⁷ Dazu *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 21.

⁸ Nach *Amarals* Unterteilung der Eingriffe in veranlassende und dirigierende, vgl. *Amaral*, RDA 2008, 212 (223 f.).

⁹ Dazu *Kloepfer*, Umweltrecht, 2004, S. 195.

¹⁰ Das Gemeinlastprinzip begründet sich durch die aus der verfassungsrechtlich fundierten Einbindung des Einzelnen in die staatliche Gemeinschaft abgeleiteten Mitverantwortung von Staat und Gesellschaft, vgl. *Jachmann*, in: *Osterloh [u.a.]*, FS für Peter Selmer, 2004, S. 707 (710). Es stellt eine begründungsdürftige Ausnahme vom Verursacherprinzip dar, vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, 2004, S. 196.

verlangen eine Instanz mit der entsprechenden Autorität, diese Regeln auch durchzusetzen, weil diese Mechanismen Grenzen für die Handlungsfreiheit der Wirtschaftsakteure darstellen. Dabei kann der Staat, der diese zentrale Rolle für gewöhnlich innehat, nicht nur abschreckend, sondern auch fördernd handeln.¹¹ Ein wirtschaftlich effizienter Staatseingriff in die Wirtschaft setzt präzise und ggf. von den Wirtschaftsakteuren private Informationen¹² und möglichst große Märkte mit vielen Marktteilnehmern voraus.¹³ Außerdem bestehen im Bereich Umweltschutz große Schwierigkeiten bezüglich der Messung der negativen externen Effekte: Aus einem einzigen umweltschädigenden Tatbestand folgen mehrere unterschiedliche negative externe Effekte, die sich nicht immer in ihrer jeweiligen Größe messen lassen.¹⁴

1. Ordnungsrechtliche Regulierung (Command-and-Control Regulations)

Durch das Ordnungsrecht kann der Staat nicht nur die Wirtschaft, sondern auch allgemein die Gesellschaft unmittelbar durch Verbote und Befehle steuern. Umweltschäden werden häufig vom Staat durch das Verhängen von Auflagen bzw. durch die Bestimmung von Grenzen kontrolliert, innerhalb derer von den Wirtschaftsakteuren verursachte Umweltschäden toleriert werden. Höhere Verschmutzungsniveaus oder geringere Umweltschutzmaßnahmen sind verboten und werden sanktioniert. Diese Sanktion deckt in der Regel die staatlichen Kosten für die Kontrolle und Wiederherstellung der zerstörten Umwelt. Dies verringert den Entscheidungsspielraum des wirtschaftlichen Akteurs, der nur innerhalb dieser Grenzen handeln darf. Mit der Bestimmung von Verschmutzungsgrenzen ist der

¹¹ Vgl. *Petter*, *Princípios constitucionais da ordem econômica*, 2008, S. 281.

¹² Weiter erklären *Sturm* und *Vogt*, dass private Wirtschaftssubjekte „einen strategischen Anreiz [haben], die Informationen nicht wahrheitsgetreu preiszugeben – ein Problem, mit dem in massiver Weise etwa staatliche Plankommissionen in Zentralverwaltungswirtschaften zu kämpfen hatten“, *Sturm/Vogt*, *Umweltökonomik*, 2011, S. 69.

¹³ Vgl. *Löhr*, *Umweltwiss Schadst Forsch* 2009, 393 (395).

¹⁴ Siehe dazu als Beispiel die Fallstudie „Die externen Kosten des motorisierten Individualverkehrs“, *Sturm/Vogt*, *Umweltökonomik*, 2011, S. 25 f.

Staat in der Lage, die Umweltstandards präzise zu verwirklichen, was der große Vorteil dieses Instruments ist.¹⁵ Ein Beispiel dafür sind die CO₂-Standards für Pkw in der EU.¹⁶

Damit diese Maßnahme jedoch wirtschaftliche Effizienz erreicht, müssen der Schädlichkeitsgrad der Schadstoffe erheblich und der genaue Grenzkosten¹⁷ in jedem Unternehmen dem Staat bekannt sein.¹⁸ Außerdem verursacht die Einführung von Auflagen im Vergleich zu den indirekten wirtschaftlichen Instrumenten dem Staat hohe Kosten durch Regulierung und Kontrolle. Gleichzeitig entstehen den Unternehmen wegen ihrem begrenzten Entscheidungsspielraum höhere Emissionsvermeidungskosten.¹⁹ In diesem Sinne sind marktwirtschaftliche Instrumente effizienter, weil die Kosten für das Erreichen jedes Umweltziels in allen Situationen fast unveränderlich sind und marktwirtschaftliche Instrumente sich auf die Verringerung der Kosten konzentrieren.²⁰ Auch wird bei der staatlichen Bestimmung von Verschmutzungsgrenzen der Verursacher von Umweltschäden nicht zur weiteren Reduktion der Umweltverschmutzung animiert, sobald das vorgeschriebene Niveau erreicht ist.²¹ Das ist bspw. anders bei abgabenrechtlichen Instrumenten, die eine größere Staffelung ermöglichen.²²

Zusammenfassend: Schon angesichts der vorstehenden skizzierten Erwägungen wird deutlich, dass das Ordnungsrecht bei der Förderung von umweltschutzorientiertem Verhalten im Wirtschaftsgeschehen nicht ausreicht. Ergänzend muss auf wirtschaftliche Instrumente und auch auf das moralische Zureden (*moral suasion*) zurückgegriffen werden. Letzteres besteht aus Informationen über die negativen Auswirkungen der Umweltverschmutzung, die

¹⁵ Dazu *Tipke/Lang/Englisch*, Steuerrecht, 2015, § 7, S. 276.

¹⁶ Siehe dazu die Fallstudie in *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 107 ff. In Brasilien wurden bis jetzt keine CO₂-Standards für Pkw gesetzlich bestimmt. Ein Gesetzentwurf (Nr. 4823/09) liegt dem Kongress seit 2009 vor.

¹⁷ Grenzkosten sind "der Kostenzuwachs der Gesamtkosten, der entsteht, wenn bei einer bestimmten Produktionsmenge eine weitere Gütereinheit hergestellt wird." *Pollert [u.a.]*, Das Lexikon der Wirtschaft, 2004, S. 68.

¹⁸ Dazu *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 107.

¹⁹ Dazu *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 105 f.

²⁰ Im Rahmen der Zahlung von Ökosystemdienstleistungen vgl. *Pagiola [u.a.]*, World Development 2005, 237 (238).

²¹ Vgl. *Schoueri*, in: *Tôrres*, Direito tributário ambiental, 2005, S. 235 (238 f.).

²² So *Schoueri*, in: *Tôrres*, Direito tributário ambiental, 2005, S. 235 (238 f.).

Möglichkeiten der Vermeidung von Umweltverschmutzung usw., die vom Staat an die wirtschaftlichen Akteure vermittelt werden.²³

2. Der minimale oder fehlende Staatseingriff und das Coase-Theorem

Ökonomisch ansetzende Mechanismen der Staatsintervention sind vor allem handelbare Emissionsrechte, Subventionen und abgabenrechtliche Instrumente. Diese Mechanismen bewirken eine Marktorientierung hin zu ökologischer Nachhaltigkeit. Die Umweltschadenverursacher können auf solche Maßnahmen frei und spontan reagieren, indem sie ihr umweltschädliches Verhalten ändern.

Der wirtschaftliche Umweltschutz kann aber auch ohne Staatsintervention durch die Selbstregulierungsfähigkeit des Markts erfolgen. Diese theoretische Annahme ist die Grundlage des sog. Coase-Theorems. Dieses besteht aus der Prämisse, dass Verursacher und Geschädigter im Zuge bilateraler Verhandlungen die Umweltschadenkosten nicht nur berücksichtigen, sondern in effizienter Weise internalisieren.²⁴ Laut dem Coase-Theorem ist die Umweltfrage als ein Problem der falschen Allokation von Umweltressourcen zu behandeln²⁵. Unter der weiteren Annahme, dass grundsätzlich alles, was niemandem gehört, von allen genutzt und von niemandem geschützt werde, seien deshalb alle Gemeingüter in individuelle Eigentumsrechte umzuwandeln. Statt staatlicher Eingriffe sollen scharf umrissene Eigentumsrechte über Umweltgüter institutionalisiert werden. Damit würden die externen Effekte einer bestimmten Wirtschaftstätigkeit dadurch internalisiert, dass die Betroffenen durch direkte freiwillige Verhandlungen zu einer Vereinbarung kommen, die gleichzeitig die allgemeine Wohlfahrt maximiert. Auf diese Weise

²³ Siehe dazu *Michaelis*, Ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik, 1996, S. 32 ff. Allerdings ist das moralische Zureden ineffizient gegenüber dem Markt, da wirtschaftliche Entscheidungen i.d.R. mit dem Ziel der Gewinnmaximierung getroffen werden, d.h. unabhängig von moralischen Prinzipien.

²⁴ Dazu *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 38.

²⁵ Vgl. *Derani*, Direito ambiental econômico, 2008, S. 91.

würden die Umweltprobleme durch eine effiziente Marktregulierung erleichtert²⁶ und die Umwelt durch das System von Angebot und Nachfrage geschützt.

Jedoch spielt der Staat auch im Kontext des Coase-Theorems dadurch eine wesentliche Rolle, dass er die Eigentumsrechte festlegt und garantiert.²⁷ Außerdem steigen die Transaktionskosten direkter Verhandlungen besonders bei Umweltproblemen, an denen viele Akteure beteiligt sind, sehr schnell an, was die Effektivität des Mechanismus in Frage stellt.²⁸ Nur wenn die Effizienzgewinne durch die Transaktion größer als die Transaktionskosten staatlichen Handelns sind, ist letzteres ökonomisch begründet.²⁹

Eines der aktuell wichtigsten und erfolgreichsten Beispiele der praktischen Anwendung des Coase-Theorems ist die Einführung von positiven finanziellen Anreizen für Ökosystemleistungen³⁰ (Zahlung für Ökosystemleistungen oder *Payment for Ecosystem Services* – PES) in lokalen Zusammenhängen. Nach der Definition von Wunder³¹ ist diese Zahlung ein freiwilliger Umsatz, bei dem eine bestimmte Ökosystemleistung (zum Beispiel die Gewährleistung sauberen Wassers in einem Fluss) durch mindestens einen Käufer von mindestens einem Anbieter dieser Ökosystemleistung „gekauft“ wird, wenn und nur wenn der Anbieter der Ökosystemleistung die Versorgung³² mit dieser gewährleistet. Es gibt mehrere lokale Fälle von erfolgreichem Umweltschutz durch PES,³³ doch bewährt sich das

²⁶ Dazu Möslein, JZ 2012, 243 (250); Sturm/Vogt, Umweltökonomik, 2011, S. 38.

²⁷ Das kann mittelbar vom Coase-Theorem abgeleitet werden, da "Coase [...] sich in keiner Weise zu der Frage [äußert], wie die Eigentumsrechte an der knappen Ressource vor den Verhandlungen aufgeteilt werden sollten", Sturm/Vogt, Umweltökonomik, 2011, S. 45.

²⁸ Dazu Sturm/Vogt, Umweltökonomik, 2011, S. 63.

²⁹ Dazu Sturm/Vogt, Umweltökonomik, 2011, S. 44.

³⁰ Ökosystemleistungen sind gemessene und ausgewertete Funktionen des Ökosystems – eine Zusammenstellung von Ökosystemprozessen, die im Rahmen eines ökologischen Systems einwirken, unerheblich ob sie für den Menschen nützlich sind.

³¹ Vgl. Wunder, Payments for Environmental Services, 2005, S. 3.

³² Anders als Subventionen verlangen die positiven finanziellen Anreize eine Gegenleistung des PES-Empfängers.

³³ Eine neue Form von PES hat sich in den letzten Jahren in Entwicklungs- und Schwellenländer verbreitet. Da die PES auf dem Nutznießerprinzip (*beneficiary-pays principle*) und nicht auf dem Verursacherprinzip basiert, bezeichnet sie eine attraktive Möglichkeit zur Armutsbekämpfung, wo Anbieter von Ökosystemleistungen arme, marginalisierte Grundbesitzer und Käufer mächtige Akteursgruppen sind, vgl. Engel [u.a.], EE 2008, 663 (663). In solchen Fällen funktioniert der Staat als Käufer von Ökosystemleistungen, die vom armen Anbieter angeboten werden (wie z. B. der Schutz eines Waldgebiets von Indianern, die seine Eigentümer sind). Ein Beispiel hierfür ist das durch das Gesetz 12.515/11 eingeführte brasilianische staatliche Programm *Bolsa Verde* oder *Grünes*

Programm nur zur Lösung von Umweltproblemen, wenn Eigentumsrechte fest umrissen sind.

Im Blick auf den allgemeinen Umweltschutz hat sich die Theorie des Umweltschutzes ohne Staatseingriff jedoch als unbefriedigend erwiesen. Das Coase-Theorem gilt nur, wenn einerseits geringere Transaktionskosten anfallen und andererseits die Betroffenen über hinreichend genaue Informationen verfügen.³⁴ Idealerweise funktioniert das Theorem gut, wenn nur zwei Akteure an der Verhandlung über einen externen Effekt beteiligt sind, während mit vielen Beteiligten die Verhandlungskosten sehr hoch werden.³⁵ Trotzdem spielt das Coase-Theorem eine wichtige Rolle im internationalen Zusammenhang, wo es keine Supra-Regulierungsmacht gibt. Hier wird der Umweltschutz durch internationale Abkommen und Verträge gewährleistet, wie im Falle der international handelbaren Verschmutzungszertifikate zu sehen ist.³⁶

3. Der Emissionshandel

Der Fall der handelbaren Verschmutzungszertifikate (Emissionshandel) auf nationaler oder gemeinschaftlicher Ebene³⁷ stellt allerdings insofern eine Ausnahme im Modell des Coase-Theorems dar, als hier die Schadstoffemissionen erst durch die Schaffung des fehlenden Markts für Umweltgüter³⁸ reguliert werden.

Stipendium. Mehr darüber in *Maia Neto*, Jus Navigandi 2011, 1. Jedoch warnen zahlreiche Autoren auch vor eventuellen Gefahren des PES, vgl. z.B. *Engel [u.a.]*, EE 2008, 663 (671 f.).

³⁴ Dazu *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 44.

³⁵ In diesem Sinne *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 42 f.

³⁶ "Man kann allerdings in der Realität durchaus den Versuch beobachten, zu einer Coaseschen Lösung zu kommen – die internationale Staatengemeinschaft verhandelt nämlich seit geraumer Zeit über eine Lösung des Treibhausproblems. Aber selbst wenn „nur“ um die 190 Staaten diesen Versuch starten, kann man sehr schnell beobachten, mit welchen enormen Schwierigkeiten sich die Akteure konfrontiert sehen", *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 43.

³⁷ Beispiel dafür ist das *European Emission Trading System* (EU ETS), das die Menge der CO₂-Emissionen in den beteiligten Sektoren insgesamt regelt und von der EU-Kommission kontrolliert wird, vgl. Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 275, 13.10.2003.

³⁸ Dazu *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 83.

Der Emissionshandel ist somit ein Mittelweg zwischen der direkten Verhandlungslösung von Coase und den ordnungsrechtlichen Instrumenten, denen die Steuerung über die Menge, und nicht über den Preis, entspricht.³⁹ Zum Schutz der Umwelt setzt die Politik zunächst eine bestimmte Verschmutzungshöchstmenge fest, bevor entsprechende Verschmutzungsrechte als Zertifikate ausgegeben werden.⁴⁰ Diese werden frei auf dem wettbewerblichen Emissionsmarkt gehandelt, sodass ihr Preis durch Angebot und Nachfrage und nicht ursprünglich durch den Staat bestimmt wird.⁴¹ Voraussetzung für den Wettbewerbsmarkt ist, dass „viele Unternehmen auf dem Zertifikatsmarkt [interagieren] und keines [...] den Preis für Zertifikate beeinflussen [kann].“⁴² Dieses System gibt dem wirtschaftlichen Akteur mehr Flexibilität in der Bestimmung seiner Grenzvermeidungskosten, da er mit einer Strafzahlung rechnen muss, wenn er nicht ausreichend Emissionsrechte für die getätigten Emissionen einlöst. Das bedeutet für den Unternehmer einen Anreiz, die erforderlichen Emissionsrechte am Markt zu erwerben und einzulösen.⁴³

Der Staatseingriff ist also erforderlich, um diesen Emissionsmarkt zu schaffen und zu regulieren. Der Staat greift in fast allen Phasen der Einführung des Emissionshandels ein:⁴⁴ bei der Abgrenzung des Systems hinsichtlich Schadstoffen und Akteuren, bei der Bestimmung der aggregierten Emissionen und der Ausgestaltung der Anfangsallokation, bei der Sicherung eines effizienten Marktes und der Durchsetzung eines Regelwerks für die Beobachtung der Emissionen, und schließlich bei der Sanktionierung von Regelverletzungen. Mit einer effizienten Kombination von Staatseingriff und Marktfreiheit zeigt sich der Emissionshandel ökologisch besonders treffsicher,⁴⁵ weil dadurch eine exakte Obergrenze für die emittierten Schadstoffe festgelegt werden kann.⁴⁶ Außerdem ist das System kosteneffizient, da die Vermeidungsaktivitäten bei minimalen Kosten erfolgen.⁴⁷

³⁹ Vgl. *Möslein*, JZ 2012, 243 (251).

⁴⁰ So *Möslein*, JZ 2012, 243 (251).

⁴¹ Dazu *Möslein*, JZ 2012, 243 (251).

⁴² *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 87.

⁴³ Dazu *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 85.

⁴⁴ Schritte zur Einführung des Emissionshandels vgl. *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 90.

⁴⁵ Vgl. *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 87 f.; *Möslein*, JZ 2012, 243 (251).

⁴⁶ Dazu *Möslein*, JZ 2012, 243 (251).

⁴⁷ So *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 87 f.

Damit wird das gegebene Umweltziel zu den geringstmöglichen gesamtwirtschaftlichen Kosten implementiert.

Hauptproblem des Emissionshandelsinstruments ist jedoch der Informationsbedarf hinsichtlich der Grenzkosten für jeden Unternehmer.⁴⁸ Auch der Verlust von Marktanteilen, geringere Renditen und letztlich gar das Abwandern von Unternehmen (*Leakage*) könnten Folgen eines Emissionsmarktes sein,⁴⁹ wie am Beispiel des *European Emission Trading System* zu sehen ist.⁵⁰

4. Subventionen

Eine andere Art von marktwirtschaftlichen Instrumenten sind direkte bzw. offene und indirekte staatliche Zweckausgaben, die Subventionen genannt werden.⁵¹ Diese gehören zu den Beispielen von Staatseingriffen in die Wirtschaft durch das Haushaltsrecht.

Der Subventionsbegriff ist bisher noch nicht umfassend einleuchtend von der Rechtswissenschaft definiert worden. Für den Zweck dieser Studie reicht es aber aus, Subventionen als direkte Geldleistungen (Finanzhilfen, Zuschüsse, Leistungssubventionen) oder steuerliche Nachlässe (Steuererleichterungen, Steuervergünstigungen, Steuersubventionen, Verschonungssubventionen)⁵² zu bestimmen, die vom Staat bestimmten Unternehmen oder Wirtschaftsbereichen⁵³ ohne Gegenleistung zur Korrektur der marktwirtschaftlichen Allokations- und/oder

⁴⁸ Dazu *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 85.

⁴⁹ So *Sturm* und *Vogt* in ihrer Analyse des EU ETS, vgl. *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 102.

⁵⁰ Mit der Einführung von Umweltzöllen (*Border Tax Adjustments*) und dem integrierten Emissionshandel (*Integrated Emission Trading*) könnten zwar sowohl das Problem der Wettbewerbsfähigkeit als auch das der Emissionsverlagerung gemildert werden, doch würde dies das Problem der Errichtung von Handelsbarrieren mit sich bringen, vgl. *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 103.

⁵¹ Vgl. *Waldhoff*, in: *Isensee/Kirchhof*, HStR V, 2007, S. 813 (894); *Bernardi*, Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico 2008, 55 (72 f.); *Kloepfer*, Umweltrecht, 2004, S. 290 ff.

⁵² Entsprechend definiert das deutsche StWG in § 12 Subventionen als Steuererleichterungen und Finanzhilfen (in Form von Zuschüssen, Schuldendiensthilfen oder Darlehen), vgl. *Thöne*, Subventionen und staatliche Beihilfen, 2005, S. 21.

⁵³ Subventionen an private Haushalte werden auch Transferleistungen oder Sozialleistungen genannt, *Pollert [u.a.]*, Das Lexikon der Wirtschaft, 2004, S. 194.

Distributionsergebnisse gewährt werden.⁵⁴ Der Staat kann zur Vereinfachung auch Programme für Zweckausgaben einführen, in der die Steuervergünstigung oder Steuersubvention durch Verrechnung mit Steuern ausgegeben wird. Sowohl Steuererleichterungen als auch Finanzhilfen sind Staatsausgaben und bedürfen deshalb der haushaltsrechtlichen Legitimation. In diesem Sinne werden sie als Haushaltsrechtsnormen betrachtet⁵⁵ und sind hier nur kurz zu beleuchten.

Zum Zweck der Internalisierung der Umweltkosten können sowohl direkte Subventionen (Zweckzuwendungen für umweltschützende Investitionen⁵⁶) als auch indirekte Subventionen (ökonomische Verschonungssubventionen⁵⁷) für umweltschützende Ziele⁵⁸ gewährt werden, um ein umweltschonendes Verhalten von Unternehmen zu fördern, die Anpassung an eine veränderte Wirtschaftslage zu erleichtern oder auch bestimmte umweltrelevante Wirtschaftsbereiche zu erhalten.⁵⁹

Subventionen funktionieren zwar in der Theorie, aber in der Praxis stellen sie potentielle Quellen von Ineffizienz dar.⁶⁰ In diesem Sinn können Subventionen dazu führen, dass umweltschonende Tätigkeiten finanziert werden, die ohnehin ausgeführt würden, oder auch umweltbeeinträchtigende Aktivitäten lediglich auf andere Flächen verlegt werden. Sie können zu kontraproduktiven Anreizen führen, wenn Unternehmer ihr Umweltschadensniveau steigern, um höhere Subventionen zu bekommen.⁶¹ In diesem Sinne ermutigen Subventionen neue Firmen, in den Markt einzutreten (Verbreitung der subventionierten Aktivität):⁶² Während das Umweltverschmutzungsniveau jedes einzelnen Unternehmens sinkt, kann dies dazu führen, dass die Gesamt-Umweltverschmutzung sogar steigt. Subventionen

⁵⁴ Vgl. *Thöne*, Subventionen und staatliche Beihilfen, 2005, S. 13; *Pollert [u.a.]*, Das Lexikon der Wirtschaft, 2004, S. 194.

⁵⁵ Nach der Theorie von *Tipke*, StRO I, 2000, S. 340.

⁵⁶ *Tipke/Lang/Englisch*, Steuerrecht, 2015, § 7, S. 276 f.

⁵⁷ Dazu *Waldhoff*, in: *Isensee/Kirchhof*, HStR V, 2007, S. 813 (894).

⁵⁸ "Umweltschützende Maßnahmen werden *de lege data* desweiteren auch durch Steuerermäßigungen als verdeckte Subventionen verfolgt." (§§ 10b und 7d EStG und § 82a EStDV), zitiert nach *Gosch*, StuW 1990, 201 (204).

⁵⁹ Dazu *Pollert [u.a.]*, Das Lexikon der Wirtschaft, 2004, S. 53.

⁶⁰ In Anlehnung an die Theorie von *Baumol* und *Oates*, vgl. *Engel [u.a.]*, EE 2008, 663 (668 f.).

⁶¹ Vgl. *Engel [u.a.]*, EE 2008, 663 (668 f.).

⁶² Vgl. *Engel [u.a.]*, EE 2008, 663 (668 f.).

können auch für Protektionismus benutzt werden.⁶³ Dazu gibt es das Problem der großen Menge an Information, die der Staat über die wirtschaftliche Tätigkeit jedes Unternehmens bräuchte, um eine zeitlich begrenzte adäquate Subventionierung durchführen zu können.⁶⁴ Überdies verfälschen Subventionen das Marktgeschehen und werden deshalb in einer Marktwirtschaft kritisch betrachtet.⁶⁵

5. Umweltabgaben

Umweltabgaben werden, zumindest aus Sicht der wirtschaftlichen Effizienz, als das beste wirtschaftliche Instrument zur Erreichung von umweltschonenden Zielen gesehen.⁶⁶ Dadurch werden dem Verursacher⁶⁷ einer negativen Externalität die damit verbundenen Kosten aufgebürdet, um diesen zu veranlassen, sie in seinen Entscheidungen zu berücksichtigen, und die schädigende Aktivität damit auf ihr optimales Niveau zurückzuführen.⁶⁸

Umweltabgaben sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen (Steuern, Vorzugslasten (Beiträge, Gebühren), Sonder- und Abschöpfungsabgaben),⁶⁹ die als Instrument zur Förderung umweltorientierten sozioökonomischen Verhaltens und/oder zur Erhebung von Finanzmitteln dienen, um die Umwelt wiederherzustellen, zu schützen und zu verbessern.⁷⁰ Der Definition zufolge kann

⁶³ Dazu *Engel [u.a.]*, EE 2008, 663 (668 f.). Im Unionsrecht gibt es in Art. 107 Abs. 1 AEUV ein Verbot von Subventionen bzw. staatlichen Beihilfen, um unlauteren Wettbewerb im EU-Raum zu vermeiden. Auf dem Gebiet des Umweltschutzes bringt dieses Verbot Schwierigkeiten für schadstoffemittierende Unternehmen mit sich, die zumindest vorläufig staatliche Beihilfe brauchen, um sich an die neuen Umweltschutzerfordernisse anzupassen. Dafür hat die EU zeitlich begrenzte Ausnahmeregelungen im Rahmen der neuen Umweltmaßnahmen erlassen, vgl. *Gosch*, StuW 1990, 201 (213 f.).

⁶⁴ So wie die Informationsprobleme bei Umweltabgaben, wie noch zu zeigen sein wird, vgl. *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 69.

⁶⁵ Vgl. *Pollert [u.a.]*, Das Lexikon der Wirtschaft, 2004, S. 53.

⁶⁶ So *Engel [u.a.]*, EE 2008, 663 (669).

⁶⁷ Die Nutzung des Verursacherprinzips als Grundlage des Staatsinterventionismus wird sowohl durch Art. 20a GG als durch Art. 225 CF zugelassen.

⁶⁸ Vgl. *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 25.

⁶⁹ Dazu *Hendler*, AöR 1990, 577 (580); *Waldhoff*, in: *Isensee/Kirchhof*, HStR V, 2007, S. 813 (865 ff.).

⁷⁰ Zu den Zielen der Umweltabgaben vgl. *Silva, V.*, Revista Pesquisas Jurídicas 2012, 47 (56). Anders die Definition der OECD: "A tax whose tax base is a physical unit (or a proxy of it) that has a

der Umweltschutz sowohl Erhebungszweck als auch Verwendungszweck von Abgaben sein.⁷¹ Die Umweltabgaben können folgendermaßen eingeteilt werden:⁷² ausschließlich verhaltenslenkende Umweltabgaben; verhaltenslenkende Umweltabgaben mit ökologischem Finanzierungszweck; lenkungsneutrale Umweltabgaben mit ökologischem Finanzierungszweck (reine Umweltfinanzierungsabgaben⁷³). Als Lenkungsabgaben gelten also nur die ersten beiden Gruppen, die Abgaben bezeichnen, die als Instrument zur Änderung des Verhaltens der Betroffenen dienen. Sie lassen sich den abgabenrechtlichen umweltorientierten Lenkungsnormen zuordnen.

Anders als andere marktwirtschaftliche Instrumente gibt das Abgabenmodell dem Abgabepflichtigen, die Möglichkeit einer Entscheidung für die Geldzahlung, was eine Fortsetzung der (zumindest für einen begrenzten Zeitraum) tolerierbaren Tätigkeit bedeutet.⁷⁴ Akzeptabel ist das, wenn zu erwarten ist, dass das Verhalten des wirtschaftlichen Akteurs bspw. durch die Einführung neuer umweltfreundlicherer Technologien so geändert wird, dass die Erhebung der Abgabe in der Zukunft nicht mehr erforderlich ist. Dadurch haben Umweltabgaben einen positiven Allokationseffekt,⁷⁵ d.h. sie schaffen einen besseren Einsatz der begrenzt verfügbaren natürlichen Ressourcen.⁷⁶ Auch die rechtsstaatlichen Kontrollmaßstäbe⁷⁷ sind dann von den Gerichten zu verfeinern, um den Anforderungen dieses Mechanismus gerecht zu werden.⁷⁸

proven specific negative impact on the environment. Four subsets of environmental taxes are distinguished: energy taxes, transport taxes, pollution taxes and resources taxes. Taxes should not be confounded neither with payments of rent nor with purchase of an environmental protection service", *OECD*, *OECD Glossary of Statistical Terms*, 2007.

⁷¹ Vgl. *Selmer*, UTR 16, 1992, 15 (24).

⁷² Nach der Klassifizierung von *Selmer*, UTR 16, 1992, 15 (24).

⁷³ Reine Umweltfinanzierungsabgaben sind jedoch selten. Als reine Umweltfinanzierungsabgabe erwähnt *Selmer* die deutsche Abgabe „Notopfer Natur- und Umweltschutz Ost“, „das über die Erhebung eines Sonderopfers Mittel für die Finanzierung entsprechender Maßnahmen in den neuen Bundesländer erbringen soll“, *Selmer*, UTR 16, 1992, 15 (24). In dieser Gruppe von Umweltabgaben verwirklicht sich der Umweltschutz durch die Normen des Haushaltsrechts, weshalb sie kein direkter Gegenstand dieser Untersuchung sind.

⁷⁴ Vgl. *Kirchhof*, *Umweltschutz im Abgaben- und Steuerrecht*, 1993, S. 592; *Souza Filho*, *Revista tributária e de finanças públicas* 2012, 321 (336); *Bernardi*, *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico* 2008, 55 (65).

⁷⁵ Vgl. *Hesselle*, *Ökologisch motivierte Normen*, 2004, S. 4.

⁷⁶ Vgl. *Pollert [u.a.]*, *Das Lexikon der Wirtschaft*, 2004, S. 10.

⁷⁷ Über die rechtstaatlichen Maßstäbe von Umweltsteuern siehe Kapitel F Abs. IV Nr. 4.

⁷⁸ In diesem Sinne *Kirchhof*, *Umweltschutz im Abgaben- und Steuerrecht*, 1993, S. 593.

Als problematisch bei der Implementierung von Umweltabgaben erweist sich jedoch, dass sie als wertvolle Einnahmequelle eine zunehmende Rolle bei der rechtspolitischen Diskussion spielen und sich als Krisenlösung vor der Gesellschaft einfacher legitimieren lassen.⁷⁹ Das birgt die Gefahr, dass Umweltabgaben als Deckmantel für die Erhöhung der Steuerquote benutzt werden, was bedeuten würde, dass die umweltpolitisch relevante Lenkungsfunktion solcher Abgaben durch ihre Fiskalfunktion verdrängt würde. Deshalb sollten Umweltabgaben vorsichtig gehandhabt werden.

6. Zwischenfazit

Zusammenfassend lassen sich mit *Sturm* und *Vogt* als vorzugswürdige Interventionsinstrumente des staatlichen Umweltschutzes die Umweltabgabe und der Handel mit Emissionsrechten nennen⁸⁰. In zweiter Linie kommen ordnungsrechtliche Instrumente,⁸¹ deren wirtschaftliche Effizienz im Bereich des Umweltschutzes sehr beschränkt ist. Das Ordnungsrecht ist zwar wichtig, um ein Minimum an Umweltschutz zu sichern.⁸² Dessen Einsatz sollte jedoch minimal bleiben, um die Wirtschaft durch direkte Staatseingriffe nicht zu sehr zu beeinträchtigen.⁸³ Es sei jedoch hier bemerkt, dass bei wirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten häufig rechtliche Postulate wie Gerechtigkeit, Fairness und Verfassungsmäßigkeit ausgeklammert bleiben,⁸⁴ wie noch zu sehen sein wird.⁸⁵

⁷⁹ Dazu *Möslein*, JZ 2012, 243 (243).

⁸⁰ *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 114.

⁸¹ Vgl. *Bareis/Elser*, DVBl 2000, 1176 (1178). Zur primären Geeignetheit des Ordnungsrechts für den Umweltschutz siehe *Tipke/Lang/Englisch*, Steuerrecht, 2015, § 7, S. 276; *Hey*, StuW 1998, 32 (35).

⁸² Vgl. *Hey*, StuW 1998, 32 (34).

⁸³ „Auflagen sind nur dann empfehlenswert, wenn bei Unsicherheit hinsichtlich des optimalen Emissionsniveaus relativ elastische Grenzvermeidungskosten und relativ unelastische Grenzschäden vorliegen und zugleich eine Mengenlösung über den Emissionshandel nicht praktikabel ist.“ *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 114.

⁸⁴ Vgl. *Sachs/Siekmann*, GG, 2014, Vor Art. 104a, S. 2142.

⁸⁵ Dazu Kapitel F Abs. IV Nr. 4.

In der Tat sollte eine konsequente Umweltpolitik aus einem Mix der genannten Instrumente⁸⁶ bestehen, um ihre jeweiligen Schwächen gegenseitig zu kompensieren. Ordnungsrechtliche Instrumente sind mit wirtschaftlichen zu kombinieren und durch diese zu ergänzen.⁸⁷

III. Nichtsteuerliche Umweltabgaben

Umweltabgaben teilen sich nach ihrer Rechtsnatur in steuerliche und nichtsteuerliche Abgaben.⁸⁸ Diese Studie konzentriert sich auf Steuern, was ihre Abtrennung von anderen Abgabentypen erforderlich macht.⁸⁹ Deswegen werden zunächst nichtsteuerliche Abgaben im Bereich des Umweltschutzes betrachtet, um dadurch den Begriff der umweltschutzorientierten Steuern präzise bestimmen zu können.

Nichtsteuerliche Umweltabgaben sind in Deutschland mit einer Sondernutzung verbundene umweltorientierte Vorzugslasten (Gebühren und Beiträge) und Sonderabgaben. Die brasilianische Verfassung (Art. 145 CF) ordnet dem Begriff *Abgabe* Steuern, Gebühren sowie Verbesserungsbeiträge⁹⁰ zu. Diese

⁸⁶ "Für einen 'Instrumentenmix' spricht die Möglichkeit einer verfeinerten, ökonomisch effizienteren Steuern individuellen Verhaltens." Lee, Umweltrechtlicher Instrumentenmix und kumulative Grundrechtseinwirkungen 2013, S. 2. Weiter zur Ausgestaltung und Beispiele von Instrumentenmix im Umweltrecht siehe Lee, Umweltrechtlicher Instrumentenmix und kumulative Grundrechtseinwirkungen 2013, S. 64 ff.

⁸⁷ Vgl. etwa Hansmeyer/Ewringmann, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1990, 34 (36); Franke, StuW 1990, 217 (219); Hey, StuW 1998, 32 (35). In diesem Sinne auch Birk, für den „[ö]kologisch sinnvolles Handeln [...] nicht nur durch das als zu starr und ineffektiv empfundene ordnungsrechtliche Instrumentarium des Umweltrechts erzwungen [soll], sondern durch sog. Ökosteuern und andere Umweltabgaben [...] veranlasst werden.“ Birk [u.a.], Steuerrecht, 2014, S. 63.

⁸⁸ Dazu Balmes, Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Systematisierung von Umweltsteuern, 1997, S. 48.

⁸⁹ Vgl. Balmes, Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Systematisierung von Umweltsteuern, 1997, S. 48.

⁹⁰ Nach der Definition des Art. 81 des nationalen Abgabegesetzbuchs (CTN) sind Verbesserungsbeiträge dazu erhoben, die Kosten von öffentlichen Bauarbeiten zu decken, die zu einer Erhöhung des Immobilienwerts geführt hat.

Einteilung entspricht der Anknüpfung des Tatbestandes an eine bestimmte staatliche Gegenleistung:⁹¹ Steuern sind nicht mit einer bestimmten staatlichen Gegenleistung verbunden, während Gebühren und Verbesserungsbeiträge diese Anknüpfung haben. Für diese drei Abgabentypen ist die gesetzlich geregelte Destination des Aufkommens irrelevant.⁹² Jedoch schreibt die brasilianische Verfassung noch die Zwangsanleihen (Art. 148 CF)⁹³ und soziale⁹⁴ und besondere Beiträge (Art. 149, 149-A CF) vor, für die das wesentliche Merkmal der verfassungsrechtliche festgesetzte Verwendungszweck ist. Die Klassifizierung der brasilianischen Abgabentypen ist keineswegs unumstritten,⁹⁵ was die Einführung von nichtsteuerlichen Abgaben durch fehlende Übersichtlichkeit erschwert.

1. Vorzugslasten

Umweltgebühren⁹⁶ sind Abgaben, die auf ein umweltbezogenes Verhalten des Abgabenzahlers erhoben werden, z. B. auf das Produzieren von Abfall, um eine

⁹¹ Vgl. *Coêlho*, *Comentários à Constituição de 1988*, 2005, S. 43 ff.

⁹² Art. 4 i.V.m. Art. 5 CTN: „Art. 4. Die Rechtsnatur der Abgaben ergibt sich aus dem Entstehungstatbestand der entsprechenden Verpflichtungen; zu ihrer Kennzeichnung sind irrelevant: I – die Bezeichnung und andere formelle gesetzlich festgesetzte Eigenschaften; II – die gesetzliche Zweckbestimmung ihres Auskommens.“ „Art. 5º Die Abgaben sind Steuern, Gebühren und Verbesserungsbeiträge.“ Übersetzung J.M.

⁹³ Erstattungserforderliche Steuern.

⁹⁴ Soziale Beiträge zur Finanzierung der staatlichen Sozialfürsorge (Art. 195 CF) und allgemeine Sozialbeiträge (Art. 149 CF) sind als echte Zwecksteuern anerkannt, indem ihr Aufkommen nicht direkt dem Beitragspflichtiger als Vorteil zukommt, vgl. *Schoueri*, *Direito Tributário*, 2012, S. 221. Diese sind reine Finanzierungsinstrumente und dienen in der Regel nicht eine Verhaltenslenkung.

⁹⁵ Zur Anerkennung von drei Formen von Abgaben (Steuern, Gebühren und Verbesserungsbeiträge) und zur Zuordnung der Zwangsanleihe und andere Beiträge entweder als Steuer mit speziellen Aufkommenszwecken oder als Gebühren siehe u.a. *Coêlho*, *Comentários à Constituição de 1988*, 2005, S. 45; *Carvalho*, *Curso de direito tributário*, 2005, S. 29. Zur Anerkennung von den fünf genannten Abgabentypen siehe *Costa, R.*, *Curso de direito tributário*, 2014, S. 89; *Paulsen*, *Curso de Direito Tributário*, 2014, S. 36. Zur Anerkennung von der Abgabenformen Steuern, Gebühren Zwangsanleihen und Beiträge siehe *Amaro*, *Direito Tributário Brasileiro*, 2014, S. 68; *Torres*, *Curso de Direito Financeiro*, 2011, S. 362. Umfassend über die Problematik der Abgabeneinteilung in der brasilianischen Rechtsordnung *Amaro*, *Direito Tributário Brasileiro*, 2014, S. 53 ff.

⁹⁶ In Deutschland werden die Gebühren durch das Kommunalabgabengesetz der Länder definiert und die Zuständigkeit dafür folgt die Verwaltungskompetenz, vgl. *Jarass/Pieroth/Pieroth*, *GG*, 2014, Art. 106, S. 1116. In Brasilien ist der Begriff der Gebühren in den Art. 77, 78 CTN erläutert. Die Zuständigkeit für Gebühren wird in Art. 145 Nr. II und § 2 der brasilianischen Verfassung bestimmt. Nach Art. 145 Nr. II CF folgen Gebühren den materiellen Kompetenzen der Verfassung.

entsprechende, bestimmte, individuell zurechenbare⁹⁷, öffentliche und umweltschützende Leistung des Staats abzugelten, z. B. die Abfallentsorgung. Über die Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs hinaus können Umweltabgaben eine Lenkungsfunction haben⁹⁸, ein ökologisch korrekteres Verhalten der Gebührendzahler zu fördern und/oder ein ökologisch unerwünschtes Verhalten zurückzudrängen.

Zentrales Begriffselement der Gebühr ist ihre Verknüpfung mit einer individuell zurechenbaren Gegenleistung des Staats bzw. die Wahrnehmung eines Sondervorteils durch die Gebührendpflichtigen. Diese engere Bindung der Gebührendenerhebung stellt jedoch ihre Einschränkung als Lenkungsinstrument im Bereich Umweltschutz dar,⁹⁹ indem dadurch der Schutz der Umwelt als ganzer nicht möglich ist. Für gewöhnlich knüpfen diese Gebühren an die Überwachungsfunktion des Staats in Blick auf den Umweltschutz oder an eine öffentliche Dienstleistung zum Umweltschutz an.¹⁰⁰ Auch können Gebühren wie die Ressourcennutzungsgebühren¹⁰¹ an einen Sondervorteil des Gebührendpflichtigen wegen seiner Teilhabe an dem knappen Gut *natürliche Ressourcen* knüpfen.¹⁰² Eine solche Vorteilsabschöpfungs-Abgabe¹⁰³ kann als Entgelt für die Nutzung des Gemeingutes „Umwelt“ erhoben werden.¹⁰⁴ Die Kosten der staatlichen

⁹⁷ So Art. 145 Nr. II CF.

⁹⁸ Dazu *Tipke/Lang/Seer*, Steuerrecht, 2015, § 2, S. 43; *Birk [u.a.]*, Steuerrecht, 2014, S. 35. Nach *Siekmann* erkennt die Rechtsprechung die Verfolgung durch Gebühren von anderen Zwecken als der Kostendeckung an, vgl. *Sachs/Siekmann*, GG, 2014, Vor Art. 104a, S. 2154.

⁹⁹ Vgl. *Dreier/Heun*, GG-Kommentar, 2008, Artikel 105, S. 925.

¹⁰⁰ Siehe *Silva, V.*, *Revista Pesquisas Jurídicas* 2012, 47 (58).

¹⁰¹ Ein klassisches Beispiel für eine Ressourcennutzungsgebühr ist das deutsche Wasserentnahmeentgelt. In einigen Bundesländern werden dieses als Verleihungsgebühr – Entgelt für die Verleihung des Rechts zur Wasserentnahme – ausgestaltet, vgl. *Gawel*, NuR 2015, 17 (17). Verleihungsgebühren genießen im Umweltschutz großen Anklang, vgl. *Sachs/Siekmann*, GG, 2014, Vor Art. 104a, S. 2150. Trotzdem ist ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit fraglich und strittig. Darüber hat sich das BVerfG geäußert: „Schließlich komme auch eine Verleihungsgebühr nicht in Betracht, wobei dahingestellt bleiben könne, ob Verleihungsgebühren überhaupt zulässig seien.“ BVerfGE 93, 319 (328). Auch kritisch über die Verleihungsgebühr wegen ihrer fehlenden Konnexität mit einem staatlichen Aufwand und so als 'Preis der Freiheit' zu betrachten siehe *Dreier/Heun*, GG-Kommentar, 2008, Artikel 105, S. 924 f.

¹⁰² Vgl. BVerfGE 93, 319 (331 f.). Nach *Hesselle* ist hier fraglich, „ob Umweltgüter eine Leistung der öffentlichen Hand darstellen und überhaupt gebührenfähig sein können“, *Hesselle*, *Ökologisch motivierte Normen*, 2004, S. 35.

¹⁰³ Über Abschöpfungsabgaben siehe *Dreier/Heun*, GG-Kommentar, 2008, Artikel 105, S. 928.

¹⁰⁴ Dazu *Gosch*, *StuW* 1990, 201 (208). So auch *Seer*, wenn auch kritisch zur Legitimation des Wasserpfennigs durch das BVerfG, vgl. *Tipke/Lang/Seer*, Steuerrecht, 2015, § 2, S. 43.

Gegenleistung bestimmen und begrenzen gemäß dem Kostendeckungsprinzip¹⁰⁵ die Höhe der Gebühr.¹⁰⁶ Das Äquivalenzprinzip wird zugleich als Existenz- und als Rechtmäßigkeitskriterium¹⁰⁷ für die Gestaltung von Gebühren anerkannt.

Umweltgebühren sind ein effektives ökologisches, verhaltenslenkendes Instrument mit ökologischem Finanzierungszweck. Sie realisieren das Verursacherprinzip in seinem vollen Umfang, indem die Verursacher von Umweltbeeinträchtigungen ihre genauen entsprechenden Kosten in Rechnung tragen. Außerdem wirkt die Belastung durch Gebühren als Anreiz zur Suche nach weniger umweltschädlichen Alternativen.¹⁰⁸ Eine Besteuerung durch Gebühren auf Umweltgüter und -dienstleistungen lässt sich einfacher konkretisieren als durch Steuern oder Sonderabgaben.¹⁰⁹ Dessen ungeachtet ist eine große Schwäche nicht nur von Umweltgebühren, sondern auch von anderen nichtsteuerlichen Abgaben die Verteuerung der Lebenshaltungskosten für die Bürger durch Abgaben auf Versorgung und Entsorgung in privaten Haushalten, wie Energie-, Wasser- und Abfallabgaben.¹¹⁰

Beiträge i.S.d. des deutschen Abgabensystems bzw. der entsprechende brasilianische Verbesserungsbeitrag¹¹¹ knüpfen auch an eine potentielle Gegenleistung des Staats und werden auch zum Ausgleich für eine besondere, individuell zurechenbare Leistung des Staats erhoben,¹¹² jedoch mit einer weiteren Lockerung zwischen besonderem staatlichen Aufwand und der Geldleistungspflicht.¹¹³ Solche Beiträge werden in dieser Arbeit wegen ihres geringeren Beitrags zum Umweltschutz nicht betrachtet.

¹⁰⁵ Nach *Kruse* knüpft dieses Prinzip an die Kosten der Leistung an und genießt „[z]ur Zeit [...] die höhere Präferenz [als das Äquivalenzprinzip], weil sich die Kosten immerhin noch einfacher ermitteln lassen als der Wert der Leistung für den Empfänger.“ *Kruse*, BB 1998, 2285 (2288).

¹⁰⁶ Vgl. *Sachs/Siekmann*, GG, 2014, Vor Art. 104a, S. 2153, *Silva, V.*, Revista Pesquisas Jurídicas 2012, 47 (58); *Costa, M.*, juris rationis 2012, 89 (93).

¹⁰⁷ Dazu *Sachs/Siekmann*, GG, 2014, Vor Art. 104a, S. 2151 f.

¹⁰⁸ Vgl. *Costa, M.*, juris rationis 2012, 89 (93).

¹⁰⁹ Vgl. *Costa, M.*, juris rationis 2012, 89 (93); *Fiorillo/Ferreira*, Direito ambiental tributário, 2010, S. 86.

¹¹⁰ In diesem Sinne *Lang*, UTR 16, 1992, 55 (86 f.).

¹¹¹ Art. 145 Nr. III CF. Der brasilianische Verbesserungsbeitrag wird erhoben, wenn ein öffentlicher Bauauftrag zu einer Wertsteigerung des Eigentums des Abgabepflichtigen führt.

¹¹² Dazu *Sachs/Siekmann*, GG, 2014, Vor Art. 104a, S. 2149.

¹¹³ Vgl. *Dreier/Heun*, GG-Kommentar, 2008, Artikel 105, S. 925.

2. Sonderabgaben in Deutschland

Sonderabgaben sind Zweckabgaben bzw. Abgaben zur Finanzierung besonderer Aufgaben¹¹⁴ ohne gegenüberstehende zurechenbare Gegenleistung¹¹⁵, d.h. sie dienen wie die Steuern der Erzielung von Einnahmen, fließen aber in Sonderfonds.¹¹⁶ Ihre Rechtfertigung als Umweltabgaben ergibt sich aus der Kostenverantwortlichkeit abgrenzbarer Gruppen für Umweltschaden.¹¹⁷

Umweltsonderabgaben werden von einer bestimmten homogenen Gruppe erhoben.¹¹⁸ Außerdem ist die unmittelbare Verknüpfung (Sachnähe) von Sonderabgabepflichtigen und finanzierten Aufgaben unentbehrlich.¹¹⁹ Ihr Aufkommen fließt, anders als bei Steuern¹²⁰, in der Regel nicht in den Haushalt ein.¹²¹ Umweltsonderabgaben als Lenkungsabgaben haben das Ziel, unerwünschte Emissionen und unerwünschten Umweltverbrauch zurückzudrängen.¹²² Auch wenn kein Fiskalzweck verfolgt wird, soll ihr Aufkommen zugunsten der Abgabepflichtigen verwendet werden (geschlossenen Kreislauf).¹²³ Entsprechend ist bei Sonderabgaben das Äquivalenzprinzip anzuwenden und ihre Verhältnismäßigkeit im Einzelfall zu prüfen.¹²⁴

¹¹⁴ Dazu *Tipke/Lang/Seer*, Steuerrecht, 2015, § 2, S. 45; *Möslein*, JZ 2012, 243 (245).

¹¹⁵ Vgl. *Birk [u.a.]*, Steuerrecht, 2014, S. 36.

¹¹⁶ Vgl. *Kruse*, BB 1998, 2285 (2286); *Birk [u.a.]*, Steuerrecht, 2014, S. 36.

¹¹⁷ Vgl. *Hey*, StuW 1998, 32 (37).

¹¹⁸ Dazu *Tipke/Lang/Seer*, Steuerrecht, 2015, § 2, S. 46; *Möslein*, JZ 2012, 243 (245); *Kruse*, BB 1998, 2285 (2288); *Dreier/Heun*, GG-Kommentar, 2008, Artikel 105, S. 929.

¹¹⁹ Vgl. *Möslein*, JZ 2012, 243 (247); *Gosch*, StuW 1990, 201 (208); *Lang*, UTR 16, 1992, 55 (64); *Hansmeyer/Ewringmann*, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1990, 34 (37); *Sachs/Siekmann*, GG, 2014, Vor Art. 104a, S. 2169 f. Dazu auch BVerfGE 110, 370 (389); BVerfGE 101, 141 (149 f.); BVerfGE 91, 186 (203).

¹²⁰ Sonderabgaben unterscheiden sich von Zwecksteuern, indem es bei ihr eine rechtliche Verknüpfung zwischen Abgabenschuldverhältnis und Verwendungszweck gibt und ihr Aufkommen nicht einem öffentlichen Gemeinwesen endgültig zufällt, was nicht mit der Zwecksteuer passiert. Mehr dazu in *Jarass*, DÖV 1989, 1013 (1017 f.). Über Zwecksteuern siehe Kapitel F Abs. IV Nr. 5.

¹²¹ Vgl. *Möslein*, JZ 2012, 243 (245); *Waldhoff*, in: *Isensee/Kirchhof*, HStR V, 2007, S. 813 (905); *Jarass*, DÖV 1989, 1013 (1017).

¹²² Vgl. *Zitzelsberger*, BB 1995, 1769 (1778).

¹²³ *Hesselle*, Ökologisch motivierte Normen, 2004, S. 36. Für *Kruse* muss zumindest ein Zusammenhang zwischen Lenkungsziel und Aufkommensverwendung bestehen, vgl. *Kruse*, BB 1998, 2285 (2288).

¹²⁴ Dazu *Gosch*, StuW 1990, 201 (211); *Dreier/Heun*, GG-Kommentar, 2008, Artikel 105, S. 925. Die Sonderabgabe zeigt sich dennoch unsicher, indem ihre Begriffsabgrenzung, ihre Funktion und ihre

Die Zuständigkeit für ihre Erhebung folgt der Sachgesetzgebungskompetenz nach Maßgabe der Art. 70 ff. GG.¹²⁵ Die Erhebung von Sonderabgaben bedarf als Ausnahme gegenüber den in Art. 104a ff. GG festgelegten Regeln¹²⁶ bzw. der Steuerstaatlichkeit einer besonderen sachlichen Legitimation¹²⁷, und dazu muss eine klare Abgrenzung der Abgabe zu Steuern möglich sein.¹²⁸ Der Lenkungszweck in dem besonderen Bereich des Umweltschutzes ist als sachliche Rechtfertigung in der Regel anerkannt.¹²⁹ Als problematisch erweist sich jedoch die Zulässigkeit von Umweltsonderabgaben im Grundgesetz bezüglich ihres Finanzierungszwecks.¹³⁰ Gemäß Art. 20a GG sind Umweltschutzaufgaben allgemeine Aufgaben des Staats, und als solche dürfen sie grundsätzlich nicht durch Sonderabgaben, sondern müssen durch Steuern finanziert werden.¹³¹ Außerdem ist besonders problematisch bei der Erhebung von Sonderabgaben die Gefahr, Sonder- oder Schattenhaushalte zu schaffen, die dem Staat nicht mehr zur Verfügung stehen.¹³² Sind Umweltsonderabgaben zulässig, sind sie in den Worten von *Zitzelsberger*¹³³ „ein allzu bequemer Ausweg aus der Stringenz des Steuerstaates.“

Zulässigkeitsvoraussetzungen vom BVerfG mehrfach modifiziert wurden, vgl. *Sachs/Siekmann*, GG, 2014, Vor Art. 104a, S. 2165.

¹²⁵ Vgl. *Gosch*, *StuW* 1990, 201 (206); *Hansmeyer/Ewringmann*, *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 1990, 34 (37); *Sachs/Siekmann*, GG, 2014, Vor Art. 104a, S. 2125; *Dreier/Heun*, GG-Kommentar, 2008, Artikel 105, S. 924.

¹²⁶ Vgl. *Sachs/Siekmann*, GG, 2014, Vor Art. 104a, S. 2167; *Maunz/Dürig/Maunz*, GG, 1962, Art. 105, Rn. 11.

¹²⁷ Vgl. *Dreier/Heun*, GG-Kommentar, 2008, Artikel 105, S. 919; *Sachs/Siekmann*, GG, 2014, Vor Art. 104a, S. 2143.

¹²⁸ Dazu *Sachs/Siekmann*, GG, 2014, Vor Art. 104a, S. 2129; *Weber-Grellet*, *NJW* 2001, 3657 (3661). Zur Problematik der Unklarheit der Abgrenzung zwischen Steuern und andere Abgaben siehe *Maunz/Dürig/Maunz*, GG, 1962, Art. 105, Rn. 10 ff.

¹²⁹ Die Verfolgung von Lenkungsziele durch Sonderabgabe ist mittlerweile weitgehend anerkannt, vgl. *Sachs/Siekmann*, GG, 2014, Vor Art. 104a, S. 2128.

¹³⁰ Dazu *Sachs/Siekmann*, GG, 2014, Vor Art. 104a, S. 2165 f. Im Allgemeinen sind Sonderabgaben mit Finanzierungszwecken als seltene Ausnahmen zulässig, vgl. *Birk [u.a.]*, *Steuerrecht*, 2014, S. 37.

¹³¹ Dazu *Zitzelsberger*, *BB* 1995, 1769 (1778); *Hey*, *StuW* 1998, 32 (37); *Kruse*, *BB* 1998, 2285 (2288). Nach *Kruse*, „[j]e höher man den Umweltschutz als Staatsaufgabe einordnet, desto weniger kommen Sonderabgaben zur Finanzierung von Maßnahmen des Umweltschutzes in Betracht.“ *Kruse*, *BB* 1998, 2285 (2288).

¹³² In diesem Sinne *Gosch*, *StuW* 1990, 201 (210). Der Autor betont noch, dass in der Praxis regelmäßig durch Sonderabgaben auch Finanzierungszwecke verfolgt werden, vgl. *Gosch*, *StuW* 1990, 201 (208 f.).

¹³³ *Zitzelsberger*, *BB* 1995, 1769 (1778).

3. Der brasilianische sog. Beitrag zur Intervention in die Wirtschaftsbereiche

Die brasilianischen *besonderen Beiträge* entsprechen dem deutschen Begriff der *Sonderabgaben* und werden hier in diesem Sinne verstanden. Jedoch sind die Zwecke dieser Sonderbeiträge anders als bei den deutschen Sonderabgaben in der Verfassung festgesetzt. Zurzeit erkennt die brasilianische Verfassung drei Arten besonderer Beiträge (Art. 149 und 149-A CF): korporative Beiträge (zur Gewährleistung der Interessen bestimmter sozialer Gruppen); Beiträge zur Finanzierung der Beleuchtung öffentlicher Räume; und Beiträge zur Intervention in die Wirtschaftsbereiche. Hier werden nur Letztere näher betrachtet, da nur ihnen ein ökologisches Ziel zugeordnet werden kann.

In Brasilien ist der Bund für die Erhebung von korporativen besonderen Beiträgen sowie von Beiträge zur Intervention in die Wirtschaftsbereiche (Art. 149 CF) zuständig. Munizipien und Bundesdistrikt haben gemäß Art 149-A CF die Kompetenz zur Erhebung der Beiträge zur Finanzierung der Beleuchtung öffentlicher Räume.

Der brasilianische Beitrag zur Intervention in die Wirtschaftsbereiche (CIDE) stellt zwar keine Steuer, keine Gebühr und keinen Verbesserungsbeitrag dar. Die CIDE entsteht nur, wenn der gesetzlich definierte Tatbestand erfolgt und ein Gesetz ihr Aufkommen mit einem bestimmten Zweck verbindet.¹³⁴ Eine unmittelbare Verknüpfung von Beitragszahler und Aufkommensverwendung (wie bei Gebühren) ist bei der CIDE nicht gegeben. Vielmehr wird in dem Fall die Allgemeinheit begünstigt und ein besonderer direkter Vorteil für den Beitragszahler ergibt sich nur mittelbar durch eine Aufkommensverwendung in ihrem Tätigkeitsgebiet.¹³⁵ Außerdem dürfen sie keine kumulative Wirkung und müssen andere Steuergegenstände und Bemessungsgrundlagen als herkömmliche Abgaben haben.¹³⁶

¹³⁴ Vgl. *Sabbag*, Manual de direito tributário, 2014, S. 496.

¹³⁵ Vgl. *Sabbag*, Manual de direito tributário, 2014, S. 496.

¹³⁶ Vgl. *Coêlho*, Comentários à Constituição de 1988, 2005, S. 474.

Die Intervention durch die CIDE ist nur dann begründet, wenn sie den Schutz der nationalen Wirtschaftsordnung bezweckt¹³⁷ und ihre Prinzipien und insbesondere die nachhaltige Entwicklung der verschiedenen Wirtschaftsbereiche beachtet.¹³⁸ Als Wirtschaftsbereich wird hier jeder Anteil der Wirtschaftsordnung verstanden, in dem private Akteure tätig sind und ein staatlicher Eingriff zur Übersicht, Kontrolle, Planung und Förderung erforderlich ist.¹³⁹ Außerdem soll die CIDE aufgrund ihres Ausnahmecharakters im Steuerrecht vorübergehend sein.¹⁴⁰

Damit ihr Aufkommen neutral bleibt, soll dieses nicht in den allgemeinen Haushalt fließen,¹⁴¹ sondern für den regulierten Wirtschaftsbereich – zu dem der Abgabepflichtige gehört – verwendet werden,¹⁴² damit ihr Lenkungszweck zielgerichtet erreicht und vollständig umgesetzt werden kann. In diesem Sinne folgen die brasilianischen interventionistischen Beiträge dem Modell der deutschen Sonderabgaben mit Aufkommensbindung und gruppennütziger Verwendung.

Die Zulässigkeit von umweltschutzorientierten CIDE¹⁴³ kann nun durch Art. 149 CF gerechtfertigt werden, da er keinen spezifischen Entstehungstatbestand für die CIDE bestimmt und die Zuständigkeit dafür dem Gesetzgeber zuteilt.¹⁴⁴ Eine ökologische CIDE wäre zulässig, wenn die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen der CIDE in Art. 149 § 2 CF erfüllt würden. Selbstverständlich muss auch eine Öko-CIDE einen bestimmten privaten Wirtschaftsbereich betreffen und den Schutz der nationalen Wirtschaftsordnung und

¹³⁷ Über den Zweck und die Ziele der CIDE siehe *Santi [u.a.]*, *Cadernos direito GV* 2008, 5 (33).

¹³⁸ Das Höhere Gerichtshof (STJ – *Superior Tribunal de Justiça*) hat diese drei Voraussetzungen der CIDE in dem Urteil *STJ*, Urt. v. 17.12.2009 – REsp 1120553 / RJ anerkannt.

¹³⁹ Dazu *Tôrres*, in: *Tôrres*, *Direito tributário ambiental*, 2005, S. 96 (145).

¹⁴⁰ Vgl. *Tôrres*, in: *Tôrres*, *Direito tributário ambiental*, 2005, S. 96 (140).

¹⁴¹ In der Regel ist die Zweckbindung des Aufkommens an dem Tätigkeitsgebiet der Steuerpflichtigen eine Form von Kompensation für seine früheren steuerlichen Ausgaben, was an Sonderabgaben zu sehen ist, vgl. *Sette/Nogueira*, *Revista jurídica da Universidade de Cuiabá* 2006, 137 (143).

¹⁴² Vgl. *Costa, M.*, *juris rationis* 2012, 89 (96); *Torres*, *Curso de Direito Financeiro*, 2011, S. 121. Diese strukturelle Begrenzung der Nutzung der CIDE für die Erreichung von Umweltzielen wird von *Sette* und *Nogueira* kritisiert, vgl. *Sette/Nogueira*, *Revista jurídica da Universidade de Cuiabá* 2006, 137 (149). In diese Richtung auch *Santi [u.a.]*, *Cadernos direito GV* 2008, 5 (37); *Antonelli*, *Revista tributária e de finanças públicas* 2002, 256 (263).

¹⁴³ Diese Öko-CIDE ist von der herkömmlichen *CIDE-Comb* zu unterscheiden. Zur *CIDE-Comb* als ökologische Abgabe siehe Kapitel G Abs. III Nr. 2.

¹⁴⁴ Dazu *Silva, V.*, *Revista Pesquisas Jurídicas* 2012, 47 (61).

ihre Prinzipien verfolgen.¹⁴⁵ Grund für die Abgabe wäre bei einer Öko-CIDE der Umweltschutz, der ein Prinzip der Wirtschaftsordnung gemäß Art. 170 Nr. VI CF darstellt.

Problematisch ist jedoch, dass jede CIDE sich nur auf einen bestimmten Wirtschaftsbereich begrenzt und die Sachnähe zwischen Aufkommensverwendung und Abgabepflichtigen vorliegen muss. Obwohl die Abgabepflichtigen nicht die Last der Abgaben tragen, beeinflusst die CIDE deren wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit erheblich und soll deshalb durch eine Kompensation auf der Ausgabenseite neutralisiert werden.

4. Die sog. CIDE-Comb

Mit der Verfassungsänderung 33/2001 wurde der Verfassungsrahmen für einen in Art. 149 CF vorgeschriebenen Beitrag zur Intervention in die Wirtschaftsbereiche auf Kraftstoff (CIDE-Comb)¹⁴⁶ geschaffen:

„Art. 177 § 4 - Das Gesetz, das den auf die Einfuhr von und den Handel mit Erdöl und seinen Derivativen, Erdgas und seinen Derivativen und Ethylalkoholkraftstoff erhobenen Beitrag zur Intervention in die Wirtschaftsbereiche einführt, muss den folgenden Bedingungen genügen:

I – der Satz des Beitrages darf:

- a) unterschiedlich für Ware oder Nutzung sein;
 - b) durch Verwaltungsakt, vermindert und wiederangelegt werden¹⁴⁷;
- Art. 150 Nr. III lit. b CF wird nicht angewendet;

¹⁴⁵ Zum Beispiel könnte eine CIDE von der Holzfällerindustrie zur Finanzierung eines Wiederaufforstungsprogramms erhoben werden, vgl. *Costa, R.*, *Lusíada Direito e Ambiente* 2011, 329 (345).

¹⁴⁶ Dazu *Santi [u.a.]*, *Cadernos direito* GV 2008, 5 (6). Ungeachtet anderen Arten von CIDE soll hier nur die CIDE-Comb analysiert werden, da sie als einzige unmittelbar mit der Staatsaufgabe Umweltschutz verbunden ist. Beispiele von CIDE im brasilianischen Steuersystem sind auch die CIDE zur Entwicklung der nationalen Filmindustrie (durch die Zwischenmaßnahme 2.228-1/01 eingeführt) und die CIDE zur Finanzierung des Förderungsprogramms für die Zusammenarbeit zwischen Hochschule und Unternehmen (durch das G 10.168/00 eingeführt).

¹⁴⁷ Die minimalen und maximalen Werte der Steuersätze der CIDE-Comb werden durch Gesetz und der Steuersatz zwischen diesen Werten vom Bundespräsidenten durch Verordnung bestimmt, vgl. *Antonelli*, *Revista tributária e de finanças públicas* 2002, 256 (261).

II – das Aufkommen wird verwendet für:

- a) die Zahlung von Zuschüssen zu den Preisen oder zur Beförderung von Alkoholkraftstoff, Erdgas und seinen Derivativen und Derivativen von Erdöl;
- b) die Finanzierung von Umweltprojekten bezogen auf die Erdöl- und Erdgasindustrie;
- c) die Finanzierung von Programmen der Verkehrsinfrastruktur.¹⁴⁸

Der Grund für die Einführung der CIDE-Comb war nicht umweltschützend, sondern rein wirtschaftlicher Natur. Die Idee war, einen fiskalischen Zusammenhang zur Förderung des Ethanolverbrauchs (strategischer Kraftstoff in der nationalen Energiematrix) zu schaffen und die Abhängigkeit der brasilianischen Wirtschaft vom Erdölpreis zu reduzieren.¹⁴⁹ Der Umweltschutz war dabei kein Nebenziel, sondern lediglich ein Nebenprodukt der Abgabe, die sich verbessernd auf die Umwelt auswirken kann.¹⁵⁰ Trotzdem ist die CIDE-Comb eine Umweltabgabe im Sinne der OECD-Definition,¹⁵¹ da das Abgabenobjekt (Kraftstoff) einen negativen Effekt auf die Umwelt hat¹⁵² und die Verteuerung seines Verbrauchs zugunsten der Umwelt erfolgt. Außerdem werden die Abgabensätze im Verhältnis zum Grad der Umweltschädlichkeit jedes Kraftstoffes festgesetzt.¹⁵³ Auch die Verknüpfung eines Teils des Aufkommens mit umweltschützenden Maßnahmen zeigt den ökologischen Charakter dieser Abgabe.¹⁵⁴

¹⁴⁸ Übersetzung J.M.

¹⁴⁹ Siehe die Begründung des Verfassungsänderungsentwurf 277/00 und 353/09 bzw. in Proposta de Emenda à Constituição Nr. 227 de 2000, Diário da Câmara dos Deputados, 16.08.00 und in Proposta de Emenda à Constituição Nr. 353 de 2009, Diário da Câmara dos Deputados, 15.04.09.

¹⁵⁰ Nur einmal in der Diskussion der Verfassungsänderungsentwurf 277/00 wurde die Möglichkeit eine positive ökologische Auswirkung erwähnt, vgl. *Villani*, Parecer do Relator, in: PEC 277/00.

¹⁵¹ Wie schon erwähnt definiert die OECD eine Umweltabgabe als eine Abgabe, "deren Bemessungsgrundlage eine materielle Einheit (oder ein Ersatzwert) von etwas ist, das nachweislich eine bestimmte negative Auswirkung auf die Umwelt hat (...)", *Europäische Kommission*, Statistics Explained, 2012. Vgl. oben Fn. 70.

¹⁵² Anderer Meinung ist *Martinho*, für wen die CIDE-Comb nicht als eine echte Umweltsteuer angesehen werden kann, da bei ihr der fiskalische Zweck vorherrscht, vgl. *Martinho*, RIDB 2013, 15271 (15299). Auch dagegen *Blanchet/Oliveira*, Sequência 2014, 159 (172 f.).

¹⁵³ Siehe dazu *Souza Filho*, Revista tributária e de finanças públicas 2012, 321 (337).

¹⁵⁴ Siehe dazu *Souza Filho*, Revista tributária e de finanças públicas 2012, 321 (337).

a) Struktur

Das CIDE-Comb-Gesetz (G 10.336/01) wurde schließlich im Jahr 2001 erlassen.¹⁵⁵ Es legte die Regeln über Abgabepflichtige, Bemessungsgrundlagen, Sätze, Zuständigkeits- und Aufkommensverteilung sowie die Destination des Aufkommens der CIDE-Comb fest.

Die CIDE-Comb folgt der Struktur einer indirekten Verbrauchabgabe mit Zweckbindung ihres Aufkommens.¹⁵⁶ In diesem Sinne bestimmt sie als unmittelbaren Abgabepflichtigen (Art. 2 G 10.336/01) den Hersteller, den Weiterverarbeiter und den Importeur, diesen als natürliche oder rechtliche Person, für die in Art. 3 gelisteten Flüssigkraftstoffe, d.h. Benzin, Diesel, Kerosin, Brennöl, verflüssigtes Erdgas und Ethylalkoholkraftstoff (Art. 3 G 10.336/01). Wie bei der herkömmlichen Verbrauchsteuer ist der Abgabenträger der Endverbraucher, der wirtschaftlich durch das Überwälzungssystem belastet wird.¹⁵⁷ Die Abgabensätze sind so geregelt, dass je umweltschädlicher der jeweilige Kraftstoff, desto höher auch der entsprechende Satz ist (Art. 5 G 10.336/01). Jedoch kann die Verwaltung die Abgabensätze reduzieren oder wiedererhöhen bis zu den maximalen Beträgen in Art. 5 G 10.336/01 (Art. 9 G 10.336/01).

Das Aufkommen der CIDE-Comb muss nach Maßgabe der jährlichen Haushaltsgesetze für die Zahlung von Zuschüssen zu den Preisen oder zu der Beförderung von Alkoholkraftstoff, Erdgas und seinen Derivativen und Derivativen von Erdöl, zur Finanzierung von Umweltprojekten bezogen auf die Erdöl- und Erdgasindustrie und zur Finanzierung von Programmen der Verkehrsinfrastruktur verwendet werden (Art. 1 § 1 G 10.336/01). Das Gesetz 10.636/02 bestimmt die zu finanzierenden Umweltprojekte (Art. 4), die sich auf folgende Bereiche beziehen:

¹⁵⁵ Es wurde auch diskutiert, ob die CIDE-Comb verfassungskonform sei bezüglich der Erforderlichkeit eines Ergänzungsgesetzes für ihre Einführung – eine mögliche Auslegung des Art. 146 Abs. III CF. Gegen diese Erforderlichkeit hat sich schon das Oberste Bundesgericht entschieden und die Verfassungsmäßigkeit des Beitrages bestätigt, vgl. *STF*, Urt. v. 08.02.2011 – RE 449233 AgR / RS; *STF*, Urt. v. 01.02.2011 – RE 564901 AgR / RJ. Dazu auch *Tôrres*, in: *Tôrres*, *Direito tributário ambiental*, 2005, S. 96 (139 f.).

¹⁵⁶ Diese Struktur wird noch unten in Abs. IV Nr. 3 dieses Kapitels tiefer analysiert.

¹⁵⁷ Zur brasilianischen Konsumbesteuerung siehe *Gassen [u.a.]*, *Sequência* 2013, 213 (215).

Förderung der Umweltbildung im Bereich von geschäftlichem Handeln von Erdöl und Erdgas und die gesellschaftliche Bildung über Umweltschutz; Finanzierung von Vorsorgehandeln bei faktischen oder potenziellen umweltschädlichen Aktivitäten; Förderung der Entwicklung von Notfallplänen; und Maßnahmen zur Revitalisierung und Wiederherstellung von verschlechterten Umweltgebieten bei langsamen oder fehlenden Haftungsbestimmungen.¹⁵⁸ Auch schafft dieses Gesetz den Nationalen Fonds für Verkehrsinfrastruktur (*Fundo Nacional de Infra-Estrutura de Transportes* – FNIT) (Art. 10), um Programmen zu finanzieren, die auf die Reduzierung des Kraftstoffverbrauchs von Fahrzeugen sowie die Verbesserung des Beförderungssystems und der Lebensqualität abzielen (Art. 6). Diese Verwendungszwecke sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Oberste Bundesgericht (STF)¹⁵⁹ hat insoweit klargestellt, dass es keine unmittelbare Verknüpfung zwischen dem Abgabepflichtigen und der Anwendung des CIDE-Aufkommens geben muss. Ein Zusammenhang zwischen der Aufkommensverwendung und dem belasteten wirtschaftlichen Bereich muss sich jedoch ergeben.¹⁶⁰

Das Aufkommen der CIDE-Comb steht gemäß Art. 149 CF ursprünglich dem Bund zu. Ein Teil davon ist nach Art. 159 Nr. III und § 4 CF an die Länder, Bundesdistrikt und Munizipien zu übertragen. Nach dieser Vorschrift sind die Gliedstaaten zumindest an den Zweck „Finanzierung von Programmen über Verkehrsinfrastruktur“ (Art. 177 § 4 Nr. II lit. c CF) gebunden. In diesem Fall von übertragener Zuständigkeit bewirkt eine Abweichung von dem verfassungsrechtlichen Zweck keine Verfassungswidrigkeit der Abgabenerhebung, sondern lediglich die Nichtigkeit der Übertragung.¹⁶¹

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang ferner darauf, dass gemäß Art. 76 des Aktes der Verfassungsübergangsbestimmungen (ADCT – *Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*) 20% des Aufkommens des Bundes aus Steuern, Sozialbeiträgen und Beiträgen zur Intervention in die Wirtschaftsbereiche

¹⁵⁸ Aufteilung in *Domingues/Moreira*, Rev. Direito Int. Econ. Tribut. 2009, 219 (227).

¹⁵⁹ U.a. in: STF, Urt. v. 06.11.2012 – AI 737858 ED-AgR / SP.

¹⁶⁰ Siehe oben Fn. 135 dieses Kapitels.

¹⁶¹ Nach der Auffassung von *Charneski*, Revista dialética de direito tributário 2006, 13 (22).

unbedingt ohne vorherige Zweckbindung in das Haushaltbudget einfließen müssen. In diesem Sinne sind auch 20% des CIDE-Comb-Aufkommens nicht an die oben genannten Zwecke gebunden und fließen in den regulären Bundeshaushalt.

b) Verfassungsrechtliche Fragen

Der Verwendungszweck der CIDE-Comb ist Bestandteil ihres Entstehungstatbestands.¹⁶² Für einige Autoren¹⁶³ führt diese Zweckbindung des CIDE-Aufkommens zu ihrer Zuordnung zu den Zwecksteuern, was sie den strengeren Voraussetzungen der Steuererhebung oder Änderung der Steuersätze unterwerfen würde. Diese Ansicht soll jedoch hier nicht weiter analysiert werden, da der Verfassungsgeber selbst es für wichtig gehalten hat, diese regulatorische Form der Abgabenerhebung neben den und getrennt von den Steuern dem Bund zuzugestehen.

Wegen der wesentlichen Eigenschaft der Zweckbindung für die CIDE hat sich die Auffassung herauskristallisiert, dass die die Verwendung ihres Aufkommens bestimmenden Haushaltsnormen auch der Verfassungsmäßigkeitskontrolle der Abgabe unterworfen werden.¹⁶⁴ Die zweckgebundene Sonderabgabe ist nur dann verfassungskonform, wenn ihr Einführungsgesetz ihre Zwecke deutlich bestimmt hat und wenn ihr Aufkommen in dem Haushaltsgesetz entsprechend diesen Zwecken verwendet werden.¹⁶⁵

Obwohl das lenkende Ziel weder in der Verfassung noch in dem CIDE-Comb-Gesetz (G 10.336/01) ausdrücklich vorgeschrieben wurde, wird es in der

¹⁶² Über die Zweckbindung der CIDE als ihr wesentlicher Bestandteil siehe *Charneski*, *Revista dialética de direito tributário* 2006, 13 (15 f.); *Santi [u.a.]*, *Cadernos direito GV* 2008, 5 (61).

¹⁶³ Dazu *Santi [u.a.]*, *Cadernos direito GV* 2008, 5 (34), *Coêlho*, *Comentários à Constituição de 1988*, 2005, S. 34.

¹⁶⁴ Dazu *Domingues/Moreira*, *Rev. Direito Int. Econ. Tribut.* 2009, 219 (226).

¹⁶⁵ *Gomes*, *Revista de Direito Público* 2008, 144 (150).

Möglichkeit unterschiedlicher Anwendungen der Abgabensätze (Art. 177 § 4 Nr. I lit. a CF) anerkannt.¹⁶⁶

Wesentlich zur Feststellung der Verfassungskonformität der CIDE-Comb ist noch die Prüfung, ob ihre von der Verfassung bestimmten Zwecke tatsächlich mit dem vollen Betrag des Abgabenaufkommens erfüllt werden.¹⁶⁷ Obwohl diese Fragen die verfassungsrechtlichen Haushaltsregeln betreffen, sind sie steuerrechtlich relevant: Eine Abweichung von den Zwecken verzerrt die Natur der zweckgebundenen Abgabe und führt zu ihrer Verfassungswidrigkeit.¹⁶⁸

Zunächst sind hier die zweckfreien 20% des Aufkommens der CIDE-Comb nach Art. 76 ADCT problematisch. Die Frage nach der Verfassungswidrigkeit der Vorschrift ist aber mittlerweile unumstritten. Das STF hat sich in dem Sinne positioniert, dass es keine Normenkollision zwischen den Verfassungsnormen und den Normen des Aktes der Verfassungsübergangsbestimmungen gibt, da diese zu der Verfassung gehören und es zwischen ihnen keine Hierarchie gibt.¹⁶⁹ Deshalb wandeln sich Beiträge zur Intervention in die Wirtschaftsbereiche durch den verfassungsrechtlich zweckfreien Betrag des Bundesaufkommens nicht in Steuern um.¹⁷⁰

Nach Art. 1 § 1 G 10.336/01 sollen die restlichen 80% des Aufkommens der CIDE-Comb für Investitionen verwendet werden.

¹⁶⁶ Vgl. *Villani*, Parecer do Relator, in: PEC 277/00. Über das Selektivitätsprinzip siehe auch Kapitel G Abs. I Fn. 152.

¹⁶⁷ Das Problem des Mangels an Informationen über die Erfüllung des Zwecks der CIDE-Comb wurde von *Santi* und anderen festgestellt, vgl. *Santi [u.a.]*, *Cadernos direito GV* 2008, 5 (5). Wenn die Kontrolle des Abgabezwecks nicht möglich ist, kann ihre Existenz und Einführung auch nicht begründet werden, vgl. *Silva, V.*, *Revista Pesquisas Jurídicas* 2012, 47 (62). Bezüglich der Verfassungskonformität des CIDE-Comb ist Transparenz wesentlich für die Untersuchung der steuerrechtlichen Wirkungen und für seine reale Last auf die Wirtschaft. Ein Ergebnis der Forschung von *Santi* und anderen war auch, dass es für die Bürger keine Informationen, keine Transparenz und keine echten staatlichen Belege gibt, vgl. *Santi [u.a.]*, *Cadernos direito GV* 2008, 5 (5).

¹⁶⁸ Vgl. *Domingues/Moreira*, *Rev. Direito Int. Econ. Tribut.* 2009, 219 (225); *Gomes*, *Revista de Direito Público* 2008, 144 (150). Wie gesehen, verursacht im Fall des an die Länder und Gemeinden übertragenen Aufkommens die Zweckabweichung zwar die Nichtigkeit der Übertragung des Bundes, tastet aber nicht die Erhebung der CIDE-Comb an.

¹⁶⁹ Vgl. *STF*, *Urt. v. 11.10.94 – RE 160486 / SP*; *STF*, *Urt. v. 21.11.06 – RE 215107 AgR / PR*. Kritisch dazu *Charneski*, *Revista dialética de direito tributário* 2006, 13 (16).

¹⁷⁰ Vgl. *STF*, *Urt. v. 12.08.14 – RE 793564 AgR / PE*; *STF*, *Urt. v. 13.11.14 – RE 566007 / RS*.

Aufgrund der Analyse der konkreten Verwendung des Aufkommens der Abgabe bspw. zwischen 2002 und 2006 hat *Santi*¹⁷¹ jedoch festgestellt, dass nur im Jahr 2006 die damit finanzierten Investitionsausgaben höher als die „laufenden“ Ausgaben waren.¹⁷² Auch der Bundesrechnungshof (*Tribunal de Contas*) hat diese Zweckabweichung der CIDE-Comb in 2003 und 2005 bereits festgestellt.¹⁷³ Das STF¹⁷⁴ hat schon in 2005 einige Vorschriften eines Haushaltsgesetzes als verfassungswidrig deklariert, die eine vom Art. 177 § 4 Nr. II CF abweichende Anwendung für einen Teil des Aufkommens der CIDE-Comb festgesetzt haben. Wegen dieser festgestellten Zweckabweichungen hat der Generalstaatsanwalt der Republik eine unmittelbare Klage wegen Verfassungswidrigkeit (*Ação Direta de Inconstitucionalidade* - ADI) im Jahr 2007¹⁷⁵ erhoben, um jede Auslegung von Vorschriften in den Gesetzen 10.336/01 und 10.636/02 als verfassungswidrig zu deklarieren, die eine andere als die in der Verfassung vorgeschriebene Verwendung des CIDE-Comb-Aufkommens erlaubt.

Unter dem Aspekt der Zweckbindung ist die CIDE-Comb nach herrschender Meinung verfassungsrechtlich gescheitert¹⁷⁶ und dürfte nicht unter der Geltung von Haushaltsgesetzen erhoben werden, die nicht die Verwendung des CIDE-Comb-Aufkommens im Sinne der verfassungsrechtlichen Zweckbindung klar bestimmt haben.¹⁷⁷

¹⁷¹ *Santi [u.a.]*, *Cadernos direito GV* 2008, 5 (61).

¹⁷² Dazu *Santi [u.a.]*, *Cadernos direito GV* 2008, 5 (61). Zum Beispiel wurden 2003 nur 11,36% des tatsächlich ausgegebenen Betrags der CIDE-Comb für Investitionen verwendet, während mit 38,14% laufende Ausgaben bezahlt wurden, vgl. *Santi [u.a.]*, *Cadernos direito GV* 2008, 5 (49); *Domingues/Moreira*, *Rev. Direito Int. Econ. Tribut.* 2009, 219 (231).

¹⁷³ Vgl. *TCU*, *Urt. v. 23.07.2003 – 015.719/2001-5*; *TCU*, *Urt. v. 16.11.2005 – TC-013.023/2004-5*.

¹⁷⁴ *STF*, *Urt. v. 19.12.2003 – ADI 2925 / DF*.

¹⁷⁵ *STF*, *ADI 3970 (08.10.2007)*. Diese Verfassungsbeschwerde wurde noch nicht vom STF beurteilt.

¹⁷⁶ U.a. *Domingues/Moreira*, *Rev. Direito Int. Econ. Tribut.* 2009, 219 (231); *Tôrres*, *ConJur* 2012, 1 (3); *Gomes*, *Revista de Direito Público* 2008, 144 (157).

¹⁷⁷ Zur haushaltsrechtlichen Zweckabweichungen der Beiträge in der brasilianischen Rechtsordnung siehe *Charneski*, *Revista dialética de direito tributário* 2006, 13 (20).

IV. Umweltschützende Steuern

1. Begriffliche Klärungen

Lenkende Steuern, um Umweltschutzziele zu erreichen, sind in zahlreichen Rechtssystemen bekannt. Auch im Rahmen des internationalen Rechts wird schon seit 1992¹⁷⁸ über Möglichkeiten von Umweltbesteuerung diskutiert, mit deren Hilfe ökologische und wirtschaftliche Effizienz durch günstige und einfache Verwaltung sowie die Vermeidung von für den Handel und die internationale Wettbewerbsfähigkeit schädlichen Auswirkungen erreicht werden soll.

Umweltschützende Lenkungssteuern werden oft als *Ökosteuer*, *Umweltsteuer*, *grüne Steuer*, *ökologisch motivierte Steuer* oder ähnlich charakterisiert. Gemeinsam ist diesen Begriffen die Idee, die Umwelt durch eine Steuer oder Abgabe (auch im Sinne von Vergünstigungen und Vorteilen) in jeder Rechts- und Handlungsform¹⁷⁹ sowohl durch Vermeidung von Umweltschäden als auch durch Wiederherstellung der Umwelt zu verbessern.¹⁸⁰ Hier wird der Begriff *umweltschützende Lenkungssteuer* in einer allgemeinen Form für umweltschutzbezogene Steuern benutzt, die das Verhalten ohne oder mit einer entsprechenden Aufkommensbindung lenken. Umweltschützende Lenkungssteuern lassen sich nach ihrer Wirkung in begünstigende und belastende Steuern einteilen und unterscheiden sich wegen ihres umweltlenkenden Zwecks von umweltfinanzierenden Steuern (einige ökologische Steuern wie die sog. ICMS-Eco in Brasilien).¹⁸¹ Aus Vereinfachungsgründen werden hier die umweltschützenden Lenkungssteuern in *Steuern mit ökologischen Wirkungen*,

¹⁷⁸ Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung – „Grundsatz 16. Die nationalen Behörden sollten bestrebt sein, die Internalisierung von Umweltkosten und den Einsatz wirtschaftlicher Instrumente zu fördern, wobei sie unter gebührender Berücksichtigung des öffentlichen Interesses und unter Vermeidung von Verzerrungen im Welthandel und bei den internationalen Investitionen den Ansatz verfolgen sollten, dass grundsätzlich der Verursacher die Kosten der Verschmutzung zu tragen hat.“ Auf Deutsch verfügbar in: <http://www.un.org/depts/german/conf/agenda21/rio.pdf>.

¹⁷⁹ Dazu Gosch, *StuW* 1990, 201 (203).

¹⁸⁰ Vgl. Hesselte, *Ökologisch motivierte Normen*, 2004, S. 15.

¹⁸¹ Nach der Einteilung in Müller-Franken, *JuS* 1997, 872 (873).

Umweltsteuern und *Ökosteuern* unterschieden. *Steuern mit ökologischen Wirkungen* werden hier als Fiskalzwecksteuern verstanden, die nicht ökologisch motiviert wurden, die aber langfristig oder durch andere steuerliche Mechanismen wie Steuervergünstigungen den Umweltschutz fördern.¹⁸² Die *Umweltsteuer* wird hier als eine spezielle Verbrauchsteuer betrachtet, die ein umweltschädliches Verhalten als Steuertatbestand hat und deren Aufkommen ausschließlich zur Finanzierung des Umweltschutzes dient. Die Umweltsteuern lassen sich noch nach Produkt- oder Emissionssteuern unterscheiden,¹⁸³ je nachdem ob sie an den Verbrauch eines umweltschädlichen Gutes oder an die Menge von Verschmutzungsemissionen anknüpfen. Der Begriff *Ökosteuer* wird im Rahmen der deutschen ökologischen Steuerreform benutzt, um Steuern wie Energie- und Stromsteuer zu bezeichnen, die auch umweltschädliche Verhalten als Steuertatbestände haben. Ihr Aufkommen ist jedoch, anders als das Aufkommen von Umweltsteuern, an die Senkung der Belastung des Produktionsfaktors *Arbeit* gebunden.

2. Zulässigkeit von Lenkungszwecken im Steuerrecht

Die Zulässigkeit von Lenkungsnormen im Steuerrecht bzw. des Steuerinterventionismus des Staats ist mittlerweile nicht mehr bestritten¹⁸⁴ und begründet sich aus der allgemeinen Zulässigkeit des Staatseingriffs in die Wirtschaft, um sowohl den Markt zu schützen als auch den Bürgern ein menschenwürdiges Dasein und andere Grundrechte zu gewährleisten¹⁸⁵.

¹⁸² Die Unterscheidung zwischen ökologisch motivierten und anderen Steuernormen mit ökologischen Wirkungen ist bei *Hesselle* zu finden, *Hesselle*, Ökologisch motivierte Normen, 2004, S. 57.

¹⁸³ Nach *Franke*, *StuW* 1990, 217 (220).

¹⁸⁴ Dazu *Weber-Grellet*, *NJW* 2001, 3657 (3657); *Dreier/Heun*, *GG-Kommentar*, 2008, Artikel 105, S. 921.

¹⁸⁵ Siehe dazu Kapitel D Abs. I. Über die Lenkung als eine an das Steuerrecht zusätzlich übertragte Verwaltungsfunktion siehe *Weber-Grellet*, *NJW* 2001, 3657 (3657).

Für die deutsche Rechtsordnung werden Lenkungswirkungen bei Steuern in § 3 Abs. I AO ausdrücklich für zulässig erklärt, und ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit ist vom BVerfG¹⁸⁶ schon mehrfach bestätigt worden: "Er [der Gesetzgeber] darf nicht nur durch Ge- und Verbote, sondern ebenso durch mittelbare Verhaltenssteuerung auf Wirtschaft und Gesellschaft gestaltend Einfluss nehmen. Der Gesetzgeber verpflichtet dann den Bürger nicht rechtsverbindlich zu einem bestimmten Verhalten, gibt ihm aber durch Sonderbelastung eines unerwünschten oder durch steuerliche Verschonung eines erwünschten Verhaltens ein finanzwirtschaftliches Motiv, sich für ein bestimmtes Tun oder Unterlassen zu entscheiden. Dabei nimmt die steuerliche Lenkung in Kauf, dass das Lenkungsziel nicht verlässlich erreicht wird, ist also ein Instrument zur Annäherung an ein Ziel". In Brasilien sind viele Lenkungsnormen im Rahmen des Steuerrechts in der Verfassung ausdrücklich zu finden¹⁸⁷, und die obersten Gerichte STF und STJ haben die Lenkungsfunktion von Steuern – obwohl nicht so klar wie das BVerfG – in mehreren Urteilen bestätigt¹⁸⁸. Die Lenkungsfunktion von Steuern hat sich zwar sowohl in der Theorie als auch in der Praxis des Steuerrechts bereits konsolidiert, doch ihre verfassungsrechtlichen Grenzen müssen noch diskutiert werden,¹⁸⁹ da sie doch erhebliche Gerechtigkeitsfragen aufwerfen¹⁹⁰ und Nachteile verursachen können.¹⁹¹

¹⁸⁶ BVerfGE 110, 274 (292 f.). Vgl. z. B. auch BVerfGE 84, 239 (274).

¹⁸⁷ U.a. Art. 146-A, Art. 153 § 3 Nr. I, § 4 Nr. I, Art. 155 § 2 Nr. III CF.

¹⁸⁸ Vgl. etwa über die Steuer auf Herstellung industrialisierter Güter (IPI) STJ, Ur. v. 14.04.2009 – EDcl no Ag 1083030 / MT; STF, Ur. v. 17.05.2011 – AI 360461 AgR-ED / MG; über die Einkommensteuer STJ, Ur. v. 22.04.2009 – REsp 951251 / PR; über die Grundsteuer in ländlichen Gebieten STJ, Ur. v. 05.08.2010 – REsp 1158999 / SC.

¹⁸⁹ Vgl. schon Kirchhof, Umweltschutz im Abgaben- und Steuerrecht, 1993, S. 65. Über die Problematik der Vereinbarkeit von Lenkungszwecken und Steuern siehe Wernsmann, in: Kube [u.a.], Staat und Verfassung, 2013, S. 1645 (1647); Weber-Grellet, NJW 2001, 3657 (3658 f.); Zitzelsberger, DB 1996, 1791.

¹⁹⁰ Vgl. Maunz/Dürig/Seiler, GG, Art. 105, Rn. 89; Birk [u.a.], Steuerrecht, 2014, S. 64.

¹⁹¹ Nach der Auffassung von Hey „machen die Sozialzwecknormen das Steuerrecht unübersichtlich und schwer verständlich, zumal sie nicht nach dem Normzweck zusammengefasst und geordnet, sondern dort platziert sind, wohin sie bloß technisch gehören [...]“, Tipke/Lang/Hey, Steuerrecht, 2015, § 3, S. 69. Ritter bemerkt noch, dass im Steuerrecht „eine große Übereinstimmung herrscht, dass der Einbau von Lenkungselementen eine wesentliche Ursache der Fehlentwicklung unseres heutigen Steuersystems ist“ Ritter, BB 1996, 1961 (1961).

Nach der überwiegenden Funktion jeder Steuer werden sie in fiskalische und lenkende Steuern¹⁹² klassifiziert. Das erwünschte Ziel einer Steuer ist ursprünglich fiskalisch, d.h. darauf gerichtet, Einnahmen für das Staatsbudget zu erheben, worüber die Staatsaufgaben (und diese sind zumindest auch soziale im Sinne des Sozialstaatsprinzips) im Wesentlichen finanziert werden.¹⁹³ In diesem Sinne treffen Fiskalzwecknormen konkrete Steuerwürdigkeitsentscheidungen nach den Kriterien einer austeilenden Gerechtigkeit¹⁹⁴. Neben dem fiskalischen kann die Steuer auch noch aus Sozialzwecknormen bestehende außerfiskalische Zwecke haben.¹⁹⁵ Solche Normen verfolgen ein soziales, politisches, ökologisches oder wirtschaftsregulierendes Ziel und gehören deswegen materiell zu den entsprechenden Bereichen.¹⁹⁶ Innerhalb der Sozialzwecknormen¹⁹⁷ unterscheidet man Umverteilungsnormen, die auf sozialen Ausgleich zielen, und Lenkungsnormen,¹⁹⁸ die politische Gestaltungsvorstellungen ausdrücken und die steuerliche Belastung oder Entlastung als Anreiz für ein bestimmtes Verhalten einsetzen.¹⁹⁹ In diesem Sinne haben sie auch eine *moralische* Funktion gegenüber den Bürgern: Statt eines Verbotes, das zu einer Gegenreaktion der Gesellschaft oder einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe führen kann, führt der Staat Steuern mit lenkender Wirkung ein, um der Gesellschaft die Notwendigkeit bewusst zu machen und ihre Meinung zu ändern oder zu neutralisieren.²⁰⁰ Im Weiteren unterscheiden²⁰¹ sich steuerrechtliche Lenkungsnormen nach (1) echten Lenkungsnormen, die ein unerwünschtes Verhalten belasten und damit den Einzelnen abschrecken (bspw. Steuern auf den Energieverbrauch); (2) entlastenden steuerinternen Lenkungsnormen, die im Rahmen bestehender Steuergesetze Steuervergünstigungen gewähren oder den Abzug von

¹⁹² Vgl. *Tipke/Lang/Hey*, Steuerrecht, 2015, § 3, S. 69.

¹⁹³ Vgl. *Birk [u.a.]*, Steuerrecht, 2014, S. 21; *Tipke*, StRO I, 2000, S. 257.

¹⁹⁴ Dazu *Tipke/Lang/Hey*, Steuerrecht, 2015, § 3, S. 69.

¹⁹⁵ Da Lenkungsnormen keine Lastenverteilung berücksichtigen, werden sie auch als steuerinterventionistische Normen bezeichnet, vgl. *Birk [u.a.]*, Steuerrecht, 2014, S. 63.

¹⁹⁶ Dazu *Tipke/Lang/Hey*, Steuerrecht, 2015, § 3, S. 70.

¹⁹⁷ Über Sozialzwecknormen als Oberbegriff siehe *Glaser*, StuW 2012, 168 (168).

¹⁹⁸ Einordnung von *Tipke/Lang/Hey*, Steuerrecht, 2015, § 3, S. 69 f.

¹⁹⁹ Dazu *Glaser*, StuW 2012, 168 (168).

²⁰⁰ Das ist der Fall bei der Tabaksteuer, um ein komplettes Verbot zu vermeiden, was mittlerweile langsam schon zu sehen ist, vgl. *Marcos*, FDU 2013, 71 (75).

²⁰¹ Nach *Glaser*, StuW 2012, 168 (168–170).

Aufwendungen für förderungswürdige Zwecke ermöglichen; und (3) belastenden steuerinternen Lenkungsnormen, die eine besteuerte Verhaltensweise aus außerfiskalischen Gründen einem erhöhten Steuersatz unterwerfen oder von einer gesetzlich vorgesehenen Vergünstigung wieder ausnehmen.

Während also Sozialzwecknormen im Allgemeinen eine sozial gerechte Verteilung öffentlicher Lasten gemäß individueller Konsumleistungsfähigkeit anstreben, zielen sie speziell im Bereich des Umweltrechts auf eine nach marktwirtschaftlichen Maßstäben optimale Verteilung von Ressourcen gemäß individueller Konsumleistungsfähigkeit.²⁰² Im Folgenden werden die Struktur und Rechtmäßigkeit von Lenkungssteuern im Bereich der Umwelt speziell im Hinblick auf die deutschen und brasilianischen Steuerrechtsnormen und -prinzipien erörtert.

3. Zentrale Elemente des Umweltsteuermodells

Im Rahmen eines ökologischen Rechtsstaats sind Umweltsteuern ein wichtiges Instrument der Staatsintervention zugunsten der Umwelt und diese folgen in der Regel dem von *Pigou*²⁰³ entwickelten Besteuerungsmodell.

Die zentrale Idee der *Pigou*-Steuer ist die Besteuerung von umweltschädigenden Aktivitäten, sodass auf den Verbrauch oder auf die Inanspruchnahme von Umweltgütern²⁰⁴ eine den Preis für die Umwelt simulierende Steuer erhoben wird, die die Kosten des Umweltverbrauchs in Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte mit einbezieht.²⁰⁵ Die Struktur der *Pigou*-Steuer entspricht der einer indirekten Verbrauchsteuer mit der Abwälzung²⁰⁶ des vom Unternehmer

²⁰² Dazu *Tipke/Lang/Englisch*, Steuerrecht, 2015, § 18, S. 1111.

²⁰³ Zur Lehre von *Pigou* siehe *Heine/Röpke*, *StuW* 2007, 336 (336 ff.).

²⁰⁴ Umweltsteuern werden in Produkt- und Emissionssteuern eingeteilt, je nach der gezielten Lenkungswirkung, vgl. *Hey*, *StuW* 1998, 32 (33 f.).

²⁰⁵ Dazu *Sturm/Vogt*, *Umweltökonomik*, 2011, S. 64.

²⁰⁶ Die Abwälzbarkeit der Steuer auf den Verbraucher bedeutet kein Gebot gegenüber dem Steuerschuldner, die von ihm entrichteten Beträge immer vom gesetzlichen Steuerträger ersetzt zu erhalten, vgl. *Soyk*, *Energie- und Stromsteuerrecht*, 2013, S. 4. Laut *Zitzelsberger* ist es "[f]ür die ökonomische Wirkungskette ein wesentlicher Unterschied, ob die Steuer dem Endverbrauch gewidmete Waren belastet, also eine Warensteuer ist, oder Einsatzstoffe der Produktion erfasst. Nur

bezahlten Betrags auf den Endverbraucher, der die Steuerlast letztendlich trägt. Dadurch werden die Umweltkosten des wirtschaftlichen Prozesses im Preis internalisiert und die von individuellen Entscheidungen sowohl von Unternehmen als auch von Endverbrauchern verursachten Verzerrungen korrigiert, ohne jedoch die wirtschaftliche Entwicklung zu behindern.²⁰⁷

Ökonomisch betrachtet erreicht ein *Pigou*-Steuer-System optimale Effizienz, wenn der Steuersatz optimal sowohl für den Markt als auch für die Umwelt ist. In diesem Zusammenhang wird das Umweltverschmutzungsniveau auf das sozial optimale Maß²⁰⁸ reduziert,²⁰⁹ was zu einem positiven Wohlfahrtseffekt führt.²¹⁰ Der Lenkungszweck bzw. die Verhaltenssteuerung ist in der ursprünglichen Form der *Pigou*-Steuer der einzige Zweck der Steuer, d.h. die erzielten Steuereinnahmen sollten zweckgebunden sein.²¹¹ Der Fiskus ist also dazu verpflichtet, das Aufkommensvolumen wieder zurückzugeben.²¹² Dementsprechend fungieren die *Pigou*-Steuer-Einnahmen als Kompensation bzw. als Schadensersatz für die Gesellschaft, als Instrument der Setzung von Anreizen, um die Menge von umweltschädlichen Produkten zu reduzieren. Sie dienen als Finanzierungs- und Umverteilungsinstrument der Umweltkosten.²¹³

Ausgangspunkt der hier analysierten steuerrechtlichen Diskussion ist also die individuelle Verantwortung für die von der Verschmutzung der Umwelt durch

im ersteren Falle setzt die Wirkungskette systemkonform ausschließlich über den Markt an mit der dargelegten mittelbaren Wirkung auf den Anbieter, den Endadressaten des Appells“, *Zitzelsberger*, BB 1995, 1769 (1770).

²⁰⁷ Vgl. *Derani*, *Direito ambiental econômico*, 2008, S. 91; *Amaral*, RDA 2008, 212 (228); *Franke*, *StuW* 1990, 217 (218).

²⁰⁸ Dieser maximale gesellschaftliche Zustand beim Marktgleichgewicht stellt die Grenze dar, „bis zu der sich die Produktion aus gesellschaftlicher Sicht lohnt“ und damit wird einen positiven gesellschaftlichen Nettonutzen erbracht, vgl. *Sturm/Vogt*, *Umweltökonomik*, 2011, S. 13.

²⁰⁹ „[D]ie durch die Steuer ausgelöste Preiserhöhung [führt] zu einem Nachfragerückgang und damit zu einer Reduktion der schädlichen Aktivität auf das gesellschaftlich wünschenswerte Maß.“ *Heine/Röpke*, *StuW* 2007, 336 (336). Auch dazu *Franke*, *StuW* 1990, 217 (220 f.).

²¹⁰ Vgl. *Sturm/Vogt*, *Umweltökonomik*, 2011, S. 75. Kritisch dazu *Hey*, *StuW* 1998, 32 (33).

²¹¹ In diesem Sinne äußern sich *Hansmeyer* und *Ewringmann*: "Auch das von *Pigou* vorgeschlagene Gesamtsystem von 'taxes and bounties' ist eher als geschlossenes Fondssystem konzipiert, das durch Erhebung und synchrone Verwendung von besonderen Abgaben Allokationsverzerrungen beheben soll", *Hansmeyer/Ewringmann*, *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 1990, 34 (44). In diesem Sinne auch *Sturm/Vogt*, *Umweltökonomik*, 2011, S. 76.

²¹² Vgl. *Zitzelsberger*, *DB* 1996, 1791 (1793).

²¹³ Vgl. dazu *Yoshida*, in: *Tôrres*, *Direito tributário ambiental*, 2005, S. 527 (537); *Khazzoum [u.a.]*, *Energie und Steuern*, 2011, S. 19.

industrielle Produktion und Konsum verursachten Kosten. Im Prinzip trägt die Allgemeinheit die Kosten für die Umwelt (Gemeinlastprinzip²¹⁴), da die Umwelt ein Gemeingut ist, d.h. von allen genossen wird. Diese Kosten werden in einem freien Markt oft nicht gerecht verteilt, da sie für gewöhnlich nicht den Wirtschaftsakteur treffen, der Umweltschadensverursacher ist. Die Einführung einer Steuer entsprechend des analysierten Modells bewirkt nun eine Verlagerung der zu tragenden Lasten – von der Allgemeinheit hin zu den Verantwortlichen²¹⁵ –, indem die negativen externen Effekte der wirtschaftlichen Tätigkeit internalisiert werden, d.h. die Kosten der Vermeidung von Umweltschäden durch diese Tätigkeit müssen von deren Verursachern getragen werden (Verursacherprinzip)²¹⁶ und werden indirekt durch die Gesellschaft verteilt (Gemeinlastprinzip). Dadurch wird das „Verursacherprinzip“ in seiner ökonomisch-zweckrationalen Deutung²¹⁷ in das Steuerrechtssystem eingeführt. Ergebnis insoweit sind nach *Hesselle*²¹⁸ „die gesellschaftlich und sozial angemessene Konsumminderung, die Ressourcenschonung und die gerechte Verteilung der gesamtwirtschaftlichen Kosten auf die Allgemeinheit“.

Der Unternehmer als Steuerpflichtiger hat trotz der *Pigou*-Steuer noch einen Entscheidungsspielraum: Er kann den entsprechenden Steuersatz zahlen, ohne dass er Kosten zur Umweltverschmutzungsminimierung hat.²¹⁹ Oder er kann durch die Reduzierung der Umweltverschmutzung die Steuerlast mindern, hat dann aber Kosten für umweltschonende Technologie, die er ebenfalls in den Endpreis seines

²¹⁴ Zum Gemeinlastprinzip als ökologischer Verantwortung der Allgemeinheit siehe *Kloepfer*, Umweltrecht, 2004, S. 195 f.

²¹⁵ Dazu *Amaral*, RDA 2008, 212 (228); *Hesselle*, Ökologisch motivierte Normen, 2004, S. 5 f. Nach *Kloepfer* hat das aus den Rollenträgern einer konsekutiven Verursachungskette gebildete Subsystem der Verantwortlichen die Folgen der Umweltbelastung zu tragen, vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, 2004, S. 189.

²¹⁶ Diese kann in 3 Fällen erfolgen: Einmal sollen “[b]ei pflichtwidrigem Unterlassen (...) die ‚ersparten‘ Kosten (Sollkosten) dem Verursacher auferlegt werden.“ Dann soll „...der Verursacher auch die verbleibenden (von der Rechtsordnung hingenommenen) Umweltbelastungen finanziell auszugleichen haben.“ Und schließlich soll dies „... nach einem politisch festgesetzten Knappheitspreis für Umweltnutzungen“ erfolgen, *Kloepfer*, Umweltrecht, 2004, S. 190.

²¹⁷ Mehr über die Mehrdeutigkeit des Verursacherprinzips, vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, 2004, S. 191.

²¹⁸ *Hesselle*, Ökologisch motivierte Normen, 2004, S. 5 f.

²¹⁹ *Domingues* und andere vergleichen diese Technik der *Pigou*-Steuer mit *Hans Kelsens* Theorie der fehlenden Sanktion als Belohnung der individuellen Mühe zur Rechtsbeachtung, vgl. *Domingues [u.a.]*, Revista tributária e de finanças públicas 2012, 207 (214).

Produktes überwälzt.²²⁰ Auch im Rahmen des Konsums passiert ähnliches: Der Endverbraucher kann zwischen Produkten wählen, deren Herstellungsprozess mehr oder weniger Umweltverschmutzung verursacht hat. Für umweltschonende Produkte bezahlt er weniger an (überwälzter) Steuer als für umweltverschmutzende Produkte, d.h. er bezahlt für die durch seinen Konsum verursachten Umweltschäden. Rein umweltökonomisch betrachtet würde damit das Marktversagen geheilt²²¹ und das Verursacherprinzip auch gerecht verwirklicht. Die Effektivität der Steuer hängt jedoch von der Elastizität von Angebot und Nachfrage der Güter ab.²²² Wenn es keine Ausweichmöglichkeiten gibt, funktioniert der Lenkungsappell der Steuer nicht²²³ und die Rechtmäßigkeit der Besteuerung wird verletzt, wie im Folgenden noch zu zeigen sein wird. Zu erinnern ist auch daran, dass der ökonomische Erklärungsansatz kein anderes moralisches oder politisches Interesse der wirtschaftlichen Akteure in Betracht zieht.

Steuertatbestand von Umweltsteuern könnten im Prinzip alle von wirtschaftlichen Tätigkeiten verursachten negativen Externalitäten sein.²²⁴ Dennoch müssen diese Externalitäten eine geeignete Bemessungsgrundlage für die Steuer bzw. einen steuerbaren Sachverhalt²²⁵ darstellen. Der Steuertatbestand soll in einem gerechten rationalen Steuersystem ein geeigneter Indikator der steuerlichen Leistungsfähigkeit (Einkommen, Vermögen oder Konsum)²²⁶ der Steuerbelasteten darstellen und deshalb an wirtschaftlichen Vorgängen der Steuerpflichtigen anknüpfen.²²⁷ Dadurch werden die steuerbaren umweltschützenden Tatbestände, die meist an umwelterhebliche wirtschaftliche Vorgänge anknüpfen, erheblich

²²⁰ Dies bedeutet einen Anreiz für den Verursacher, schädliche Aktivitäten zu vermeiden, vgl. *Heine/Röpke*, *StuW* 2007, 336 (336).

²²¹ Dazu *Sturm/Vogt*, *Umweltökonomik*, 2011, S. 73.

²²² Vgl. *Khazzoum [u.a.]*, *Energie und Steuern*, 2011, S. 20; *Bareis/Elser*, *DVBI* 2000, 1176 (1179).

²²³ Dazu *Hey*, *StuW* 1998, 32 (34).

²²⁴ Vgl. *Felippi*, in: *Desafios para a conservação e uso sustentável*, 2012, S. 29 (58); *Silva, V.*, *Revista Pesquisas Jurídicas* 2012, 47 (58).

²²⁵ Vgl. *Zitzelsberger*, *BB* 1995, 1769 (1773 f.). "So ist nicht jede wie auch immer geartete Inanspruchnahme der Umwelt - man denke nur an die Inanspruchnahme von Licht oder Luft - schon Ausdruck von Wirtschaftskraft und kann deshalb nicht auf der Grundlage des Grundsatzes der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit besteuert werden", *Haas*, in: *Grupp/Hufeld*, *FS für Mußgnug*, 2005, S. 205 (210).

²²⁶ Siehe dazu *Tipke/Lang/Seer*, *Steuerrecht*, 2015, § 6, S. 233.

²²⁷ Vgl. *Jobs*, *DÖV* 1998, 1039 (1041 f.).

begrenzt. Zu Steuertatbeständen werden demnach nur der ordnungs- und strafrechtlich erlaubte Verbrauch und die Nutzung von Umweltgütern²²⁸ und andere quantifizierbare umweltschädliche Verhaltensweisen, wie Verschmutzungsemissionen. Trotz ihrer defizitären Gerechtigkeitsqualität²²⁹ werden Verbrauchsteuern in Deutschland und Brasilien stark genutzt. Da die Steuer vom Steuerpflichtigen (Produzent von Waren und Dienstleistungen) an den Endverbraucher überwältigt wird und dessen persönliche Verhältnisse nicht berücksichtigt werden können, belasten aber solche Steuern unter Umständen auch das Existenzminimum.²³⁰ Dies ist besonders problematisch in Bezug auf die Besteuerung von Umweltgütern, da die Umwelt als wesentlich für die Lebensqualität des Individuums gilt.²³¹ Zur Abmilderung dieser Verzerrungen können allerdings Gegenmaßnahmen wie z.B. Steuervergünstigungen eingeführt werden.²³² In diesem Sinne kann festgestellt werden, dass der umweltschädliche Verbrauch Steuertatbestand einer Umweltsteuer sein kann,²³³ jedoch mit dem Vorbehalt, dass sie bei der Belastung des Existenzminimums vergütet werden soll.²³⁴

Die Realisierung von ökologischen Lenkungszielen durch auf dem *Pigou*-Steuer-Modell basierende Steuern oder Abgaben auf Umweltgüter ist vielversprechend. Die positive Erfahrung mit der Verringerung des Tabakkonsums zeigt das Potenzial solch einer Form von Besteuerung als zumindest vorübergehendes Mittel zur Verringerung des Konsums.²³⁵

²²⁸ Siehe noch Abs. IV Nr. 4 lit. a dieses Kapitels.

²²⁹ Dazu *Tipke/Lang/Hey*, Steuerrecht, 2015, § 3, S. 83; *Englisch*, in: *Kube [u.a.]*, Staat und Verfassung, 2013, S. 2081 (2086 f.).

²³⁰ *Tipke/Lang/Hey*, Steuerrecht, 2015, § 3, S. 83.

²³¹ Wie ausdrücklich in Art. 225 CF.

²³² Dazu *Tipke/Lang/Hey*, Steuerrecht, 2015, § 3, S. 83.

²³³ Nach der Analyse von Steuern über Energieerzeugnisse und Strom von *Jobs*, vgl. *Jobs*, DÖV 1998, 1039 (1042).

²³⁴ Vgl. *Tipke/Lang/Hey*, Steuerrecht, 2015, § 3, S. 83; *Bareis/Elser*, DVBl 2000, 1176 (1182).

²³⁵ Kombiniert mit anderen nicht steuerlichen Mechanismen. Dazu *Jha/Peto*, N Engl J Med 2014, 60 (64 ff.).

4. Rechtliche Maßstäbe umweltschützender Lenkungssteuern

Die Prüfung der Rechtmäßigkeit einer nach dem Pigou-Steuer-Modell ausgestalteten Umweltsteuer fängt mit der Feststellung an, dass sie unter den verfassungsrechtlichen Steuerbegriff fällt.²³⁶ Somit können bei der weiteren Prüfung die für Steuern geltenden rechtlichen Maßstäbe angewendet werden.

a) Erfüllung des Steuerbegriffs

Die Steuer ist eine Gemeinlast,²³⁷ die einen Tatbestand in der Rechtssphäre des Steuerzahlers besteuert,²³⁸ um den Finanzbedarf des Staats zu decken.²³⁹ Steuern werden sowohl im deutschen Grundgesetz als auch in der brasilianischen Verfassung nicht verfassungsrechtlich definiert, sondern einfachgesetzlich. Steuern sind im Sinne des deutschen Grundgesetzes gemäß § 3 Abs. I AO „Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft.“ Die Erzielung von Einnahmen kann dabei Nebenzweck sein. Im Rahmen des brasilianischen Steuerrechts wird die Steuer in Art. 16 CTN als eine Abgabe definiert, deren Tatbestand von keinem spezifisch an den Steuerpflichtigen orientierten Staatshandeln abhängt.

Die gleichzeitige Verfolgung von Lenkungszielen wird durch die genannten Vorschriften nicht ausgeschlossen; sie rechtfertigt sich durch die in Abs. IV Nr. 2 dieses Kapitels genannten Gründe. Jedoch sei erwähnt, dass die steuereinführende Norm den Lenkungsziel wegen seiner steuerrechtlichen

²³⁶ Vgl. *Balmes*, Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Systematisierung von Umweltsteuern, 1997, S. 48.

²³⁷ So BVerfGE 84, 239 (269).

²³⁸ Dazu *Fiorillo/Ferreira*, *Direito ambiental tributário*, 2010, S. 80.

²³⁹ Vgl. *Sachs/Siekmann*, GG, 2014, Vor Art. 104a, S. 2145.

Ausnahmenatur hinreichend bestimmen²⁴⁰ und überdies der Lenkungszweck verfassungsrechtlich legitim und in verhältnismäßiger Weise ausgestaltet sein muss.²⁴¹ Auch ist die Steuer gleichheitsgerecht auszugestalten.²⁴²

Nicht vereinbar mit dem Steuerbegriff und insbesondere mit dem Abgabenbegriff im brasilianischen Art. 3 CTN²⁴³ wäre eine Steuer auf ein unerlaubtes Verhalten. Hier kommt der Unterschied zwischen unerlaubtem und unerwünschtem Verhalten zum Tragen, da nur rechtmäßiges (obwohl unerwünschtes) Verhalten besteuert werden darf. Ein klares Beispiel ist die Besteuerung von CO₂-Emissionen, die ein ökologisch unerwünschtes Verhalten darstellen. Emissionen über gesetzlich bestimmte Grenze hinaus sind in der Regel nicht erlaubt²⁴⁴ und dürfen nicht besteuert werden. Allerdings darf die CO₂-Menge, die unter dieser Grenze tatsächlich ausgestoßen wird, als Steuertatbestand angenommen werden.²⁴⁵

Vom Steuerbegriff ebenfalls nicht erfasst ist eine Abgabe, bei der die Steuerungsfunktion die Erzielung von Einnahmen völlig verdrängt, sog.

²⁴⁰ Dazu Haas, in: *Grupp/Hufeld*, FS für Mußgnug, 2005, S. 205 (208); Waldhoff, *StuW* 2002, 285 (297); Dreier/Heun, GG-Kommentar, 2008, Artikel 105, S. 922.

²⁴¹ Dazu Glaser, *StuW* 2012, 168 (181).

²⁴² Vgl. Birk [u.a.], *Steuerrecht*, 2014, S. 66. In diesem Sinne fordert laut Möslein das BVerfG in Deutschland „ein Mindestmaß an zweckgerechter Ausgestaltung“ des steuerrechtlichen Tatbestandes, Möslein, *JZ* 2012, 243 (246).

²⁴³ „Art. 3 CTN. Abgaben sind alle geldlichen oder in Geld ausdrückbaren Zwangsleistungen, die keine Sanktion unerlaubten Handelns darstellen, gesetzlich eingeführt werden und durch entsprechendes Verwaltungshandeln erhoben werden.“ Übersetzung J.M.

²⁴⁴ Gemäß der Vorsorgepflicht (Risikovorsorge) müssen Emissionen durch den Staat begrenzt werden, vgl. Klopfer, *Umweltschutzrecht*, 2011, S. 230. In Deutschland wird die Staatspflicht häufig in dem Genehmigungsverfahren von Anlagen verwirklicht. Durch Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften werden Grenzwerte für Emissionen festgesetzt, vgl. Klopfer, *Umweltschutzrecht*, 2011, S. 230. In Brasilien werden sog. „Umweltqualitätsrahmen“ (*padrões de qualidade ambiental*) durch Beschlüsse des CONAMA (Umweltnationalrat) festgesetzt und beim Genehmigungsverfahren geprüft, vgl. Milaré, *Direito do Ambiente*, 2009, S. 343.

²⁴⁵ In diesem Sinne Schoueri, in: Tôres, *Direito tributário ambiental*, 2005, S. 235 (252 f.); Blanchet/Oliveira, *Seqüência* 2014, 159 (182). Für Tôres dürfen dagegen im Rahmen des brasilianischen Steuerrechtssystems keine auf dem Verursacherprinzip basierenden umweltschützenden Lenkungssteuern wegen Konflikt mit Art. 3 CTN erhoben werden, vgl. Tôres, *ConJur* 2012, 1 (3). Derselben Auffassung sind Bernardi, vgl. Bernardi, *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico* 2008, 55 (68), und Silva, vgl. Silva, V., *Revista Pesquisas Jurídicas* 2012, 47 (56). Auch für Hansmeyer und Ewringmann stehen "Abgaben nach dem Verursacherprinzip [...] im rechtlichen Sinne 'außerhalb des Steuerbegriffs'", Hansmeyer/Ewringmann, *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 1990, 34 (37). Anders in Englisch, in: Kube [u.a.], *Staat und Verfassung*, 2013, S. 2081 (2088).

Erdrosselungssteuer.²⁴⁶ Für Lenkungssteuern gilt nämlich: Je weniger der Steuertatbestand erfüllt wird (Ziel einer Lenkungssteuer), desto mehr tendiert das Aufkommen gegen Null.²⁴⁷ Um dieses Ergebnis zu vermeiden, käme nur der Verbrauch eines unverzichtbaren Guts (wie normalerweise die Umweltgüter) in Betracht²⁴⁸. Auch periodische Erhöhungen des Steuersatzes sichern das kontinuierliche Steueraufkommen.²⁴⁹ Ein Null-Aufkommen als Ergebnis einer Umweltsteuer ist damit nicht zu erwarten,²⁵⁰ sodass eine solche Steuer zulässig bleibt.²⁵¹

Kennzeichen einer Erdrosselungssteuer ist ihre faktische Verbotswirkung: Die Höhe der Besteuerung zwingt den Steuerpflichtigen faktisch zum Abbruch seiner wirtschaftlichen Tätigkeit, was eine Verletzung seines Freiheitsgrundrechts bedeutet.²⁵²

Das Thema gewinnt an Bedeutung in der Diskussion über Lenkungssteuern, die in der Regel ein bestimmtes Verhalten zurückdrängen sollen.²⁵³ Die Grenze zwischen der grundsätzlichen Zulässigkeit der Lenkungszweckverfolgung und dem Verbot einer Erdrosselung wird markiert durch die Entscheidungsmöglichkeit der Steuerträger, sich entweder ökologisch zu verhalten oder die Steuer zu zahlen.²⁵⁴ Wenn diese Entscheidungsmöglichkeit abgeschafft wird, gibt es keine ausreichende

²⁴⁶ Vgl. *Jachmann*, in: *Osterloh [u.a.]*, FS für Peter Selmer, 2004, S. 707 (709); *Wernsmann*, in: *Kube [u.a.]*, Staat und Verfassung, 2013, S. 1645 (1646).

²⁴⁷ Im Wesentlichen zielt eine Umweltsteuer auf eine möglichst vollständige Unterlassung der umweltbeeinträchtigenden Tätigkeit. Darin zeigt sich der vorübergehende Charakter der Umweltsteuer, die idealtypisch langfristig auf ein Null-Aufkommen zielt, was das Verbot der Erdrosselungssteuer verletzt. Vgl. *Hansmeyer*, UTR 16, 1992, 1 (9); *Gosch*, StuW 1990, 201 (214); *Selmer*, in: *Tipke/Söhn/Trzaskalik*, Gedächtnisschrift für Christoph Trzaskalik, 2005, S. 411 (429); *Martinho*, RIDB 2013, 15271 (15293).

²⁴⁸ Dazu *Zitzelsberger*, DB 1996, 1791 (1792).

²⁴⁹ Vgl. *Jachmann*, in: *Osterloh [u.a.]*, FS für Peter Selmer, 2004, S. 707 (709).

²⁵⁰ Dazu *Haas*, in: *Grupp/Hufeld*, FS für Mußgnug, 2005, S. 205 (208); *Balmes*, Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Systematisierung von Umweltsteuern, 1997, S. 116 f., 153.

²⁵¹ Vgl. *Birk [u.a.]*, Steuerrecht, 2014, S. 63. Anders *Gosch*, StuW 1990, 201 (214).

²⁵² Das Verbot von Erdrosselungssteuern ist ausdrücklich in Brasilien in Art. 150 Nr. IV CF vorgeschrieben. In Deutschland wird das Verbot von Erdrosselungssteuern aus den Freiheitsrechten insbesondere der Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG abgeleitet, *Tipke/Lang/Hey*, Steuerrecht, 2015, § 3, S. 112 f.

²⁵³ Dazu *Zitzelsberger*, BB 1995, 1769 (1773).

²⁵⁴ In *Zitzelsberger*, BB 1995, 1769 (1778); *Englisch*, in: *Kube [u.a.]*, Staat und Verfassung, 2013, S. 2081 (2087 f.).

Rechtsgrundlage für die Besteuerung mehr.²⁵⁵ Eine Erdrosselungswirkung kann auch bei umweltschützenden Steuern anerkannt werden, wenn diese wesentliche Umweltgüter belasten.²⁵⁶ Dies ist der Fall bei Wasser oder Luft:²⁵⁷ Der Steuergegenstand ist hier so wesentlich für das Leben der Bürger, dass dieser nicht die Möglichkeit hat, die Steuerzahlung zu vermeiden, indem er sich entscheidet, ohne dieses Gut zu leben. Jedoch wird eine zurückdrängende Gestaltung der Steuerhöhe bei Beachtung des Übermaßverbots und für den Fall, dass die „inhibierten Handlungen von Verfassungen wegen untersagt werden dürfen“, zugelassen.²⁵⁸

Wenn die Umweltsteuer den Steuerbegriff nicht erfüllt, dann fehlt es an der Steuerkompetenz, diese Abgabe als Steuer zu erheben.²⁵⁹ Die Subsumtion einer nach dem *Pigou*-Steuer-Modell ausgestalteten Abgabe unter nichtsteuerliche Abgaben wird dadurch jedoch nicht ausgeschlossen.²⁶⁰

b) Steuererhebungskompetenz

Insoweit sind zunächst Kompetenzgrenzen zu beachten. Die Steuergesetzgebungshoheit wird im Grundgesetz in Art. 105 geregelt. Danach hat der Bund (Art. 105 Abs. 2 GG) die Zuständigkeit für die Einführung einer umweltschützenden Lenkungssteuer in Form einer Verbrauchsteuer, nicht aber in Form einer neuartigen Steuer,²⁶¹ weil die Verbrauchsteuer eine unter Art. 106 Abs. 2, 3 GG subsumierbare herkömmliche Steuer ist.²⁶² Auf dieser

²⁵⁵ Vgl. *Sachs/Siekmann*, GG, 2014, Vor Art. 104a, S. 2127.

²⁵⁶ Wirtschaftlich betrachtet gilt die Preiselastizität der Nachfrage bei solchen Gütern als gering, vgl. *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 77.

²⁵⁷ Zum Problem der Energie-/Stromsteuer als Steuer über unelastische Güter siehe *Zitzelsberger*, BB 1995, 1769 (1779); *Ritter*, BB 1996, 1961 (1963).

²⁵⁸ *Kloepfer*, DÖV 1975, 593 (595).

²⁵⁹ Vgl. BVerfGE 98, 106 (118).

²⁶⁰ Zu den spezifischen Voraussetzungen siehe oben Abs. III dieses Kapitels.

²⁶¹ Vorausgesetzt, dass Art. 106 abschließend ist, vgl. *Stern*, StR II, 1980, S. 1119; *Weber-Grellet*, NJW 2001, 3657 (3663); *Jarass/Pieroth/Pieroth*, GG, 2014, Art. 106, S. 1116.

²⁶² Über die Kontroverse siehe *Tipke/Lang/Seer*, Steuerrecht, 2015, § 2, S. 36.

Grundlage hat der Bund bspw. die Stromsteuer 2004 eingeführt.²⁶³ Die Länder haben die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit gemäß Art. 105 Abs. 2a GG für örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind. Auf diese Grundlage wurde die kommunale Verpackungssteuer eingefügt.²⁶⁴

Als problematisch erweist sich die Zuständigkeit für Steuern auf den Verbrauch²⁶⁵ von natürlichen Ressourcen zur Erzeugung oder Herstellung eines Produkts (Faktoreinsatz). Wenn durch die Umweltsteuer sowohl der Faktoreinsatz als auch der Endkonsum besteuert wird, erfolgt eine Doppelbesteuerung. Diese kann jedoch in der Regel dadurch vermieden werden, dass einerseits indirekte Allphasensteuern durch die Technik der Überwälzung neutralisiert werden und andererseits der Verbrauch für die Produktion nicht besteuert wird. Außerdem ist die Faktoreinsatzsteuer eine Unternehmenssteuer, die anderen Zuständigkeiten und Techniken unterworfen würde.²⁶⁶

Als Teil der Wirtschaftsordnung sind die Steuern in Brasilien in der Verfassung mit ihren Eigenschaften und Kompetenzen (Gesetzgebungs-, Aufkommens- und Verwaltungszuständigkeiten) detailliert geregelt.²⁶⁷ In diesem Sinne sind die Möglichkeiten der Einführung neuer Steuern sehr begrenzt.²⁶⁸ Die brasilianische Verfassung gibt in Art. 154 Nr. I CF dem Bund²⁶⁹ das Steuererfindungsrecht für neuartige Steuern, soweit diese nicht kumulativ zu

²⁶³ Kritisch dazu *Tipke/Lang/Seer*, Steuerrecht, 2015, § 2, S. 38.

²⁶⁴ Das BVerfG hat entschieden, dass es keine Gleichartigkeit zwischen einer kommunalen Verpackungssteuer und der bundesgesetzlich geregelten Umsatzsteuer gibt, weil diese Steuern verschiedene Quellen steuerlicher Belastbarkeit ausschöpfen BVerfGE 98, 106 (123).

²⁶⁵ Wörtlich wird Verbrauch als „die Verwendung von Gütern in privaten Haushalten und für Produktionszwecke“ definiert, *Jobs*, DÖV 1998, 1039 (1042).

²⁶⁶ Beispiel dafür könnten die deutsche Energie- und Stromsteuer sein: Wenn sie Unternehmenssteuern wären, gäbe es keine Bundeskompetenz nach Art. 106 GG.

²⁶⁷ Siehe Art. 150-181 CF im Anhang I.

²⁶⁸ Vgl. *Tórrés*, in: *Tórrés*, Direito tributário ambiental, 2005, S. 96 (102).

²⁶⁹ Die Zuordnung der übrigen Kompetenz zum Bund wird von *Machado* kritisiert, weil der Zweck und die Adäquanz solcher Kompetenz nichts anders ist, als neue Steuern zu ermöglichen, die lokale Besonderheiten berücksichtigen. Es wäre angemessener, wenn Gemeinden lokale und Länder regionale Steuern erschaffen dürften, vgl. *Machado*, Curso de Direito Tributário Brasileiro, 2005, S. 294.

herkömmlichen Steuern²⁷⁰ wirken und soweit sie nicht die gleichen Tatbestandsmerkmale und Bemessungsgrundlagen wie die herkömmlichen Steuern haben.²⁷¹ Die Einführung einer Umweltsteuer, solange sie an den Endverbraucher überwältzt wird, fände etwa im brasilianischen Steuersystem keine kompetenzrechtlichen Schwierigkeiten.

Probleme in kompetenzieller Hinsicht können sich allerdings aufgrund der Doppelfunktion einer umweltschutzorientierten Steuer ergeben. Sie hat einerseits eine fiskalische Funktion, entfaltet aber andererseits Steuerungswirkung innerhalb einer bestimmten Sachmaterie. Hier kann sich die Frage stellen, ob der jeweilige Gesetzgeber neben seiner Steuergesetzgebungskompetenz auch die Regelungsbefugnis für das betroffene Sachgebiet besitzen muss. In Deutschland hat sich das Verständnis durchgesetzt, dass eine Sachkompetenz in diesem Fall nicht gegeben sein muss. Allerdings darf der Steuergesetzgeber die vom zuständigen Sachgesetzgeber getroffene Regelung nicht konterkarieren.²⁷² Abweichend davon wird in Brasilien insbesondere von *Schoueri*²⁷³ vertreten, dass die steuerrechtlich zuständigen Gliedstaaten durch Abgaben nur regulieren dürfen, was zugleich ihrer sachrechtlichen Zuständigkeit unterliegt.

c) Vereinbarkeit mit den Prinzipien des Steuerrechts

Die Gesetzmäßigkeit der Besteuerung ist zusammen mit dem Gleichheitsprinzip das wichtigste Prinzip des Steuerrechts. Lenkungsnormen führen

²⁷⁰ Art. 153 CF bringt die Steuern, die dem Bund zustehen (Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungshoheit).

²⁷¹ Dazu *Machado*, *Curso de Direito Tributário Brasileiro*, 2005, S. 293. Das Verbot gleicher Tatbestandsmerkmale und Bemessungsgrundlage hinsichtlich der Steuererfindungskompetenz entspricht offensichtlich dem deutschen steuerrechtlichen Verbot der Gleichartigkeit beim Steuererfindungsrecht der Länder für nicht herkömmlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern.

²⁷² Vgl. *Tipke/Lang/Seer*, *Steuerrecht*, 2015, § 2, S. 54; *Birk [u.a.]*, *Steuerrecht*, 2014, S. 63; *Sachs/Siekmann*, GG, 2014, Vor Art. 104a, S. 2126; *Dreier/Heun*, GG-Kommentar, 2008, Artikel 105, S. 922; *Jobs*, DÖV 1998, 1039 (1043). In diesem Sinne auch die BVerfGE über die Verpackungssteuer, vgl. BVerfGE 98, 106 (106).

²⁷³ Vgl. *Schoueri*, in: *Tôrres*, *Direito tributário ambiental*, 2005, S. 235 (251). Auch in diesem Sinne *Paulsen*, *Curso de Direito Tributário*, 2014, S. 21.

zu einem Konflikt zwischen der Starrheit des Legalitätsprinzips im Abgaben- und Steuerrecht und den Erfordernissen der Staatsintervention in die Wirtschaft durch ein effektives und flexibles Instrument.²⁷⁴ Durch die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips soll ein Ausgleich geschaffen werden zwischen den verfassungsrechtlichen Prinzipien und Werten: auf der einen Seite die für das Steuerrecht erhebliche Rechtssicherheit mit ihrem erforderlichen hohen Bestimmtheitsgrad, und auf der anderen Seite die Umweltschutzprinzipien, die Agilität und Flexibilität fordern.²⁷⁵ In diesem Sinne soll eine Umweltsteuer dem Legalitätsprinzip und damit den mit ihm verbundenen Prinzipien gehorchen: u.a. dem Rückwirkungsverbot von Gesetzen; so bestimmt wie möglich in der Definition ihres Steuertatbestands, ihrer Bemessungsgrundlage, ihrer Steuerpflichtigen, ihrer Steuersätze und ihrer Ziele sein; nicht auf einen bestimmten Zeitraum begrenzt sein, um die Rechtssicherheit im Steuersystem nicht zu gefährden.

Als steuerrechtlich problematisch erweist sich jedoch die Gleichmäßigkeit der Lenkungsbesteuerung. Im Steuerrecht gilt das Gebot der steuerlichen Lastengleichheit.²⁷⁶ Daraus folgt, dass die steuerliche Belastungswirkung von Steuern nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen bzw. nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip²⁷⁷ verteilt werden soll.²⁷⁸ Umweltsteuern können jedoch Steuerpflichtige mit gleicher Leistungsfähigkeit unterschiedlich besteuern.²⁷⁹ Als steuerliche Normen mit Gestaltungswirkung²⁸⁰ können Lenkungsnormen wegen eines besonderen Belastungsgrundes die Durchbrechung

²⁷⁴ Dazu *Schoueri*, in: *Tôrres*, *Direito tributário ambiental*, 2005, S. 235 (240). Außerdem stößt die steuerrechtliche Verfolgung nichtfiskalischer Zwecke oft an den Erfordernissen der Klarheit, Berechenbarkeit und Widerspruchsfreiheit des staatlichen Handelns und an dem Gebot fiskalpolitischer Rationalität, vgl. *Sachs/Siekmann*, GG, 2014, Vor Art. 104a, S. 2147.

²⁷⁵ Vgl. *Schoueri*, in: *Tôrres*, *Direito tributário ambiental*, 2005, S. 235 (241, 244).

²⁷⁶ Die Lastengleichheit wird als das oberste systemtragende Prinzip des Steuerrechts anerkannt, vgl. *Birk [u.a.]*, *Steuerrecht*, 2014, S. 62; *Paulsen*, *Curso de Direito Tributário*, 2014, S. 50.

²⁷⁷ Über das Leistungsfähigkeitsprinzip als fundamentalen Maßstab steuerlicher Lastengleichheit siehe u.a. *Tipke*, *StRO I*, 2000, S. 479 ff.; *Birk [u.a.]*, *Steuerrecht*, 2014, S. 56 ff. Ausführlich dazu *Birk*, *Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab der Steuernormen*, 1983, S. 153 ff.

²⁷⁸ Dazu *Balmes*, *Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Systematisierung von Umweltsteuern*, 1997, S. 160; *Hey*, *StuW* 1998, 32 (40).

²⁷⁹ Umweltsteuern als Verbrauchsteuern drücken schwerlich erhöhte Leistungsfähigkeit aus und stellen deshalb häufig eine Sonderbelastung dar, vgl. *Balmes*, *Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Systematisierung von Umweltsteuern*, 1997, S. 162.

²⁸⁰ Vgl. *Birk [u.a.]*, *Steuerrecht*, 2014, S. 65.

der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit erlauben.²⁸¹ Bei Umweltsteuern ist deshalb zu prüfen, ob die „ökologische Belastungswürdigkeit“²⁸² – ihr Sozialzweck – die Durchbrechung des Leistungsfähigkeitsprinzips auf der Finanzausgleichsseite rechtfertigt.²⁸³ Konkret ist jedoch diese Rechtfertigung nur festzustellen, wenn die Umweltsteuernorm geeignet, erforderlich und zumutbar ist,²⁸⁴ mit anderen Worten: wenn die vom Übermaßverbot festgelegten Grenzen nicht überschritten werden.²⁸⁵

Bezugspunkt der Prüfung, ob ein Mittel geeignet ist, ist ob es einem bestimmten öffentlichen Zweck (Gemeinwohl) dient.²⁸⁶ Der Begriff des Gemeinwohls steht in unmittelbarem Verhältnis zu den Prinzipien der Wirtschaftsordnung, die in den vorherigen Kapiteln erörtert wurden. Dem Gemeinwohl dient, „was die Lebensgrundlagen des Gemeinwesens und seiner Mitglieder festigt, erhält oder verbessert“²⁸⁷ bzw. was zu der Verwirklichung des menschenwürdigen Daseins beiträgt.²⁸⁸ Wie diese Untersuchung bisher gezeigt hat,²⁸⁹ ist der von Art. 20a des deutschen Grundgesetzes und von Art. 225 der brasilianischen Verfassung abgeleitete Umweltschutz integraler Bestandteil des Gemeinwohls und rechtfertigt damit eine allgemeine Geeignetheit einer Umweltsteuer.²⁹⁰

²⁸¹ Vgl. *Tipke/Lang/Hey*, Steuerrecht, 2015, § 3, S. 74; *Schoueri*, Normas tributárias indutoras e intervenção econômica, 2005, S. 246.

²⁸² *Balmes*, Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Systematisierung von Umweltsteuern, 1997, S. 163.

²⁸³ Vgl. *Balmes*, Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Systematisierung von Umweltsteuern, 1997, S. 162 f.; *Birk [u.a.]*, Steuerrecht, 2014, S. 66.

²⁸⁴ Vgl. *Balmes*, Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Systematisierung von Umweltsteuern, 1997, S. 168; *Tipke*, StRO I, 2000, S. 342 ff.; *Möslein*, JZ 2012, 243 (247). Für *Schoueri* ermöglichen diese Kriterien eine Versöhnung zwischen Lenkungsnormen und die Prinzipien der Gleichheit und der Leistungsfähigkeit, vgl. *Schoueri*, Normas tributárias indutoras e intervenção econômica, 2005, S. 292. Bei der Ausgestaltung und Rechtfertigung von Sozialzwecknormen lehrt *Hey*, dass das Gemeinwohl-, das Bedürfnis- und das Verdienstprinzip beobachtet werden müssen, vgl. *Tipke/Lang/Hey*, Steuerrecht, 2015, § 3, S. 105.

²⁸⁵ Siehe dazu *Schoueri*, Normas tributárias indutoras e intervenção econômica, 2005, S. 293

²⁸⁶ Vgl. *Balmes*, Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Systematisierung von Umweltsteuern, 1997, S. 146. Ähnlich muss in Brasilien der Lenkungsnorm begründende Zweck von der Verfassung erlaubt sein, vgl. *Paulsen*, Curso de Direito Tributário, 2014, S. 56; *Amaro*, Direito Tributário Brasileiro, 2014, S. 55; *Schoueri*, Direito Tributário, 2012.

²⁸⁷ *Tipke*, StRO I, 2000, S. 341.

²⁸⁸ Dazu *Fiorillo/Ferreira*, Direito ambiental tributário, 2010, S. 59 ff.

²⁸⁹ Siehe oben Kapitel A.

²⁹⁰ Kritisch dazu *Englisch*, in: *Kube [u.a.]*, Staat und Verfassung, 2013, S. 2081 (2089). Wichtig zu erwähnen ist, dass der Umweltschutz als Grenze der Besteuerung auch auf das Leistungsfähigkeitsprinzip wirkt, vgl. *Fiorillo/Ferreira*, Direito ambiental tributário, 2010, S. 55.

Weiter wird die *Geeignetheit*²⁹¹ der Besteuerung durch eine Prüfung festgestellt, ob die Erhebung der Abgabe für die Zielerreichung dienlich ist.²⁹² Entscheidend ist hier die Wirkung der Abgabe bzw. die zu erwartende Reaktion der Steuersubjekte.²⁹³ Im Bereich Umweltsteuern können sich Geeignetheitsprobleme wie (1) die Eingriffsunschärfe, (2) die Wesentlichkeit des besteuerten Umweltguts und (3) die Gefährdung des Lenkungszwecks durch den Finanzierungszweck ergeben,²⁹⁴ die im Einzelfall zu prüfen sind.

(1) Scharf genug ist der Eingriff durch eine Umweltsteuer, wenn dieser in einem Bereich mit Substitutionsmöglichkeiten und mit einem Steuerobjekt mit Preiselastizität erfolgt.²⁹⁵ In ihrer Gestaltung als eine *Pigou*- bzw. Verbrauchsteuer können Objekte, Grenzen und die Einzelwirkungen der Steuer mittels Steuersatz genau bestimmt werden.²⁹⁶

(2) Umweltsteuern sind ungeeignet, wenn das besteuerte Umweltgut so wesentlich für den Steuerzahler ist, dass er darauf nicht verzichten kann und insoweit die Steuer zahlen muss. Dies ist dann der Fall, wenn der Umweltschutz als absolut und die Umweltgüter als allgemein unverzichtbar betrachtet werden. Jedoch wird das ökologische Existenzminimum ordnungsrechtlich gewährleistet und die Umweltsteuer richtet sich an den darüber hinausgehenden Umweltschutz,²⁹⁷ was die Geeignetheit des Instruments unter diesen Konditionen bestätigt.

²⁹¹ In der Praxis ist die Geeignetheit jedoch sehr schwierig festzustellen, weil der Gemeinwohlbegriff insoweit unbestimmt ist, dass er sowohl konservative als auch liberale, soziale und ökologische Bedeutungen enthalten kann. In diesem Sinne *Tipke*, StRO I, 2000, S. 341.

²⁹² Vgl. *Paulsen*, Curso de Direito Tributário, 2014, S. 56.

²⁹³ Dazu *Möslein*, JZ 2012, 243 (247).

²⁹⁴ Kritikpunkten von *Kirchhof* und zusammengefasst in *Balmes*, Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Systematisierung von Umweltsteuern, 1997, S. 148 ff.

²⁹⁵ Siehe oben Nr. 3 und auch Fn. 222 dieses Kapitels. Vgl. auch *Balmes*, Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Systematisierung von Umweltsteuern, 1997, S. 149.

²⁹⁶ Siehe oben Nr. 4 lit. a. Dazu *Balmes*, Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Systematisierung von Umweltsteuern, 1997, S. 150.

²⁹⁷ Dazu *Balmes*, Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Systematisierung von Umweltsteuern, 1997, S. 152; *Englisch*, in: *Kube [u.a.]*, Staat und Verfassung, 2013, S. 2081 (2089).

(3) Die mögliche Ungeeignetheit einer lenkenden Umweltsteuer, ein regelmäßiges fiskalisches Aufkommen zu erbringen wird durch die Anpassung der Steuersätze geheilt.²⁹⁸

Die Geeignetheit von Umweltsteuern wird letztendlich dadurch festgestellt, dass eine ökologisch orientierte Verhaltensänderung durch die Besteuerung erreicht werden kann. In Deutschland billigt das BVerfG dem Lenkungssteuergesetzgeber eine Einschätzungsprärogative zu, sodass die Geeignetheit einer steuerlichen Norm mit ihrem Beitrag zur Zielerreichung zu bejahen ist.²⁹⁹ Dies schließt jedoch im Einzelfall eine ergänzende Analyse der wirtschaftlichen Konsequenzen der Einführung der Lenkungsabgabe nicht aus.³⁰⁰

Die *Erforderlichkeit* einer Lenkungssteuer ist gegeben, wenn kein milderes, aber gleich wirksames Instrument das Ziel der Lenkungssteuer erreichen kann.³⁰¹ Eine Erforderlichkeitsprüfung kommt insbesondere dann in Betracht, wenn bei der Eignungsprüfung die Abgabe und eine oder mehrere Alternativen zur Zielerreichung gleichermaßen geeignet sind.³⁰² Bei der Analyse der umweltschutzorientierten Instrumente im Abs. II dieses Kapitels wurde festgestellt, dass Umweltabgaben durch die Gewährleistung eines Entscheidungsspielraums an den Steuerpflichtigen einen weniger intensiven Eingriff als ordnungsrechtliche Instrumente darstellen.³⁰³

²⁹⁸ Siehe *Balmes*, Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Systematisierung von Umweltsteuern, 1997, S. 116 f., 153; *Jachmann*, in: *Osterloh [u.a.]*, FS für Peter Selmer, 2004, S. 707 (709).

²⁹⁹ Vgl. *Möslein*, JZ 2012, 243 (247). In den Worten des BVerfG: „Folgerichtig hat das Bundesverfassungsgericht die Frage, ob eine Maßnahme zwecktauglich ist, stets sehr einschränkend behandelt und jeweils nur geprüft, ob das eingesetzte Mittel ‚objektiv untauglich‘ [...], ‚objektiv ungeeignet‘ [...] oder ‚schlechthin ungeeignet‘ [...] war. Bei Anwendung dieser in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Grundsätze wird die Verfassungswidrigkeit einer gesetzlichen Maßnahme aus dem Gesichtspunkt der objektiven Zweckuntauglichkeit nur sehr selten und nur in ganz besonders gelagerten Fällen festgestellt werden können.“ BVerfGE 30, 250 (263 f.).

³⁰⁰ Für *Hey* bedarf es hier „der Formulierung konkreter Einzelziele, da nur sie eine Erfolgskontrolle und damit Aussagen über die Lenkungseffizienz ermöglichen“, *Hey*, StuW 1998, 32 (41).

³⁰¹ Vgl. *Balmes*, Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Systematisierung von Umweltsteuern, 1997, S. 157.

³⁰² Dazu *Möslein*, JZ 2012, 243 (247).

³⁰³ *Balmes* merkt noch, dass als milderes Mittel nur das moralische Zureden bzw. die staatliche Aufklärung und Information zur freiwilligen Verhaltensänderung der Bevölkerung in Betracht käme, vgl. *Balmes*, Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Systematisierung von Umweltsteuern, 1997, S. 158, siehe auch oben Fn. 23.

Die Voraussetzung der *Zumutbarkeit* bezieht sich auf die Abwägung zwischen dem Gemeinwohlinteresse des Umweltschutzes und dem steuerrechtlichen Eingriff in die Individualsphäre.³⁰⁴ Wie gesehen gewinnt der Umweltschutz an Gewicht vor der Dringlichkeit der Umweltkrise nicht nur, um ein menschenwürdiges Dasein, sondern auch um das wirtschaftliche Gleichgewicht zu gewährleisten³⁰⁵. Angesicht der aktuellen Bedeutung des Umweltschutzes kann die Intensität des Eingriffs durch eine Umweltsteuer grundsätzlich als zumutbar angesehen werden.³⁰⁶ Dies schließt jedoch nicht eine Einzelfallprüfung aus, bei der besondere Konstellationen berücksichtigt werden müssen.

Auch wenn die Durchbrechung des Leistungsfähigkeitsprinzips durch das Umweltschutzziel als Lenkungszweck zulässig ist, bleibt das Erfordernis einer gleichheitsgerechten Verteilung der Lasten nach Maßgabe des verfassungsrechtlichen Gleichheitssatzes. Die Sachmaterie *Umweltschutz* wird dann Maßstab für die Gerechtigkeit der Besteuerung,³⁰⁷ und in diesem Sinne soll die Besteuerung umso höher sein, je intensiver das umweltschädliche Verhalten bzw. die Umweltschutzleistung des Staats ist. In diesem Sinne wird das Leistungsfähigkeitsprinzip zwar eingeschränkt, aber *existenzgefährdende* Steuerbelastungen bleiben wegen Ungeeignetheit unzulässig.³⁰⁸

Als Vergleichsmaßstab für Umweltsteuern verwirklichen die Gleichheit auch das Äquivalenzprinzip und das aus ihm abgeleitete Nutzenprinzip.³⁰⁹

³⁰⁴ Vgl. *Schoueri*, Normas tributárias indutoras e intervenção econômica, 2005, S. 294.

³⁰⁵ Siehe Kapitel D.

³⁰⁶ Vgl. *Balmes*, Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Systematisierung von Umweltsteuern, 1997, S. 159.

³⁰⁷ Dazu *Tipke/Lang/Hey*, Steuerrecht, 2015, § 3, S. 101. Eine Abweichung des durch diesen Maßstab verwirklichten Gleichheitssatzes soll begründet werden. Beispiel dafür ist die Ungleichbehandlung von gleich umweltschädlichen Unternehmen aus wirtschaftlichen Gründen. Siehe dazu die Entscheidung des BVerfG über die Verfassungsmäßigkeit der Ökosteuern in Kapitel G Abs. II Nr. 2 lit. b.

³⁰⁸ Vgl. *Tipke/Lang/Hey*, Steuerrecht, 2015, § 3, S. 101. „In diesen Fällen [Nutzung von Abgabenrechtsnormen mit Lenkungsziel] macht es keinen Sinn, über 'fiskalische Gerechtigkeit' zu reden; worauf gezielt wird, ist die sogenannte 'soziale Gerechtigkeit', kontrolliert und gemessen durch das Verhältnismäßigkeitsprinzip, das sich im Umweltrecht in der Anwendung des nachhaltigen Entwicklungs-Prinzips zeigt.“ *Fiorillo/Ferreira*, Direito ambiental tributário, 2010, S. 57. Freie Übersetzung J. M.

³⁰⁹ Nach diesem Prinzip gewinnt der Steuerzahler mit der Steuer, „indem die Vorteilhaftigkeit der steuerfinanzierten Gemeinschaft die Steuerlast überwiegt“, *Tipke/Lang/Hey*, Steuerrecht, 2015, § 3, S. 75.

Steuerrechtlich sind Steuern gemäß dem Äquivalenzprinzip als ein „allgemeines Äquivalent für die Leistungen des Staates“³¹⁰ zu verstehen und die äquivalenztheoretisch gerechtfertigte Steuer bestimmt sich allgemein „nach den Kosten, die der Einzelne dem Staat (kausal) verursacht oder nach Vorteilen, die der Staat dem Einzelnen verschafft.“³¹¹ In diesem Sinne erhält der Einzelne eine staatliche Sonderleistung, wenn er durch ein sozial inadäquates Verhalten vermeidbare Aufwendungen des Staates oder der Gemeinde verursacht.³¹² Das Nutzenprinzip stimmt auch mit dem Verursacherprinzip und dem von ihm abgeleiteten Nutznießer- und Nutzerprinzip³¹³ überein. Das Verursacherprinzip wiederum gleicht dem Äquivalenzprinzip in dem Sinne, dass nach dem Verursacherprinzip für einen Vorteil („Recht zur Umweltverschmutzung“) bezahlt wird und folglich das Aufkommen dem Verletzten nach dem Äquivalenzprinzip zugutekommen soll, in diesem Fall der Umwelt, deren Schutz durch das Aufkommen der Umweltsteuer finanziert wird.³¹⁴

5. Umweltsteuern als Zwecksteuern

Nach dem Modell der *Pigou*-Steuer muss das Aufkommen einer Umweltsteuer an den Steuerzweck gebunden sein und soll nicht zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs dienen.³¹⁵ Dies bedeutet, dass die mit der Steuererhebung erzielten staatlichen Einnahmen nicht für den allgemeinen Haushalt verwendet werden, sondern gesondert für bestimmte ökologische

³¹⁰ In *Tipke/Lang/Hey*, Steuerrecht, 2015, § 3, S. 75.

³¹¹ *Jachmann*, in: *Osterloh [u.a.]*, FS für Peter Selmer, 2004, S. 707 (713). Bei Umweltsteuern kann das Nutzenprinzip bedeuten, dass umweltbezogene Steuern „der Preis für die Nutzung von Umweltgütern“ sind. Dazu *Tipke/Lang/Hey*, Steuerrecht, 2015, § 3, S. 76.

³¹² Vgl. *Jachmann*, in: *Osterloh [u.a.]*, FS für Peter Selmer, 2004, S. 707 (714).

³¹³ Bzw. aus dem englischen *beneficiary-* und *user-pay principle*, nach dem der Nutznießer und der Benutzer der Umwelt direkt für diese verantwortlich sind.

³¹⁴ Dazu *Schoueri*, in: *Tôrres*, *Direito tributário ambiental*, 2005, S. 235 (237). In diesem Zusammenhang schlägt *Jachmann* vor, dass Umweltsteuern nach Maßgabe eines Umweltschutzprinzips bzw. der Verantwortung des Einzelnen für die Erhaltung der Umwelt als allgemeine staatliche Aufgabe äquivalenztheoretisch rechtfertigt werden, vgl. *Jachmann*, in: *Osterloh [u.a.]*, FS für Peter Selmer, 2004, S. 707 (713).

³¹⁵ Siehe dazu oben Fn. 211.

Ausgabenzwecke.³¹⁶ Deshalb lassen sich Umweltsteuern als Zwecksteuern³¹⁷ klassifizieren. Zwecksteuern weichen vom steuerrechtlichen Non-Affektationsprinzip (Gesamtdeckungsprinzip) ab,³¹⁸ demgemäß sich alle Steuereinnahmen im Staatsbudget sammeln und nach Haushaltsgesetz und Haushaltsplan auf die unterschiedlichen Bereiche der Staatsausgaben verteilt werden. Das Aufkommen einer Umweltsteuer sollte aufgrund ihres Lenkungscharakters neutral sein³¹⁹ und unmittelbar zur Finanzierung von umweltschützenden Aufgaben verwendet werden.³²⁰

Steuerrechtlich lässt sich die Umweltsteuer als Zwecksteuer dadurch begründen, dass nur durch diese Form die Aufkommensneutralität und folglich die Gerechtigkeit der Besteuerung gewährleistet wird.³²¹ Ökologisch sind Umweltsteuern als Einnahmeinstrument zur Umweltschutzfinanzierung zu rechtfertigen.³²² Finanzpolitisch wird der Staat in seinen öffentlichen Ausgaben durch die Gebundenheit des Aufkommens stärker kontrolliert,³²³ und die Steuermoral wird dadurch erhöht, dass die unpopuläre Abgabenerhebung mit einem populären Zweck verbunden wird.³²⁴ Zur Umsetzung werden oft ökologische Fonds geschaffen, die umweltschützenden Staatsaufgaben dienen.³²⁵

³¹⁶ Vgl. *Waldhoff*, in: *Isensee/Kirchhof*, HStR V, 2007, S. 813 (899); *List*, BB 2000, 1216 (1217); *OECD*, Taxation, innovation and the environment, 2010, S. 142.

³¹⁷ Zwecksteuern werden dadurch charakterisiert, dass konkrete Einnahmen ihres Gesamtaufkommens für einen bestimmten Ausgabenzweck reserviert werden, vgl. *Waldhoff*, in: *Isensee/Kirchhof*, HStR V, 2007, S. 813 (899). Bei denen steht die Bindung des Aufkommens der Steuer an einem bestimmten Zweck und nicht die Ausgestaltung des Steuertatbestandes im Vordergrund, vgl. *Sachs/Siekmann*, GG, 2014, Vor Art. 104a, S. 2146.

³¹⁸ Vgl. *Sachs/Siekmann*, GG, 2014, Vor Art. 104a, S. 2146; *Dreier/Heun*, GG-Kommentar, 2008, Artikel 105, S. 921.

³¹⁹ Siehe oben Abs. IV Nr. 3 dieses Kapitels.

³²⁰ Dazu *Fiorillo/Ferreira*, *Direito ambiental tributário*, 2010, S. 80 ff. Das Aufkommen soll nicht für den Umweltschutz widersprechende Aufgaben genutzt werden. Dies ist der Fall laut *Hansmeyer* und *Ewringmann* bei der Mineralöl- und Kfz-Steuer, deren Aufkommen für den weiteren Straßenausbau verwendet wird, vgl. *Hansmeyer/Ewringmann*, *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 1990, 34 (44). Auch kritisch dazu *Kruse*, BB 1998, 2285 (2287). Wie schon analysiert wurde, finanziert das Aufkommen der CIDE-Comb ebenfalls dem Umweltschutz widersprechende Aufgaben, vgl. oben Abs. III Nr. 4 dieses Kapitels.

³²¹ Vgl. *Maunz/Dürig/Kube*, GG, 2013, Art. 110, Rn. 143.

³²² Dazu *Waldhoff*, in: *Isensee/Kirchhof*, HStR V, 2007, S. 813 (899 f.).

³²³ Dadurch werden „dem ‚fiskalischen Leviathan‘ Zügel angelegt [...]“, *Waldhoff*, in: *Isensee/Kirchhof*, HStR V, 2007, S. 813 (899 f.).

³²⁴ Dazu *Kisker*, in: *Isensee/Kirchhof*, HStR IV, 1990, S. 235 (268 f.).

³²⁵ Hier kann der duale Aspekt der Umweltbesteuerung gesehen werden: Auf der Seite der Steuererhebung die Verhaltensänderungsfunktion und auf der Ausgabenseite die Finanzierung von

In Deutschland leitet sich ein grundsätzliches Verbot der Verwendungsbindung des Steueraufkommens aus dem Ausdruck "Erzielung von Einnahmen" in § 3 Abs. 1 AO³²⁶ und aus Art. 110 Abs. 1 GG ab, nach dem das Steueraufkommen ausnahmslos in den Haushaltsplan aufzunehmen ist. Ausnahmen werden zugelassen, „soweit dies [die Beschränkung der Einnahmen für einen bestimmten Zweck] durch Gesetz vorgeschrieben oder im Haushaltsplan zugelassen ist“ (§ 7 Satz 2 HGrG, § 8 Satz 2 BHO); sie bedürfen deshalb keiner besonderen Rechtfertigung.³²⁷ Aus Sicht des BVerfG sind Zwecksteuern, insbesondere die Öko-Steuern, finanzverfassungsrechtlich dann zulässig, wenn der zweckgebundene Anteil im Vergleich mit der Gesamtheit der staatlichen steuerlichen Einnahmen nicht ins Gewicht fällt.³²⁸ Mit anderen Worten: Das Non-Affektationsprinzip ist ein haushaltsrechtliches Prinzip bzw. eine finanzpolitische Forderung und kein verfassungsrechtlicher Grundsatz.³²⁹ Deshalb kommt ihm kein Verfassungsrang zu.³³⁰ Nur eine Zweckbindung des Steueraufkommens in unvertretbarem Maß wäre nicht mit dem Non-Affektationsprinzip vereinbar.³³¹

In Brasilien ergibt sich das Verbot der Zweckbindung des Steueraufkommens aus Art. 16 CTN, der die Verknüpfung des Steuertatbestandes mit einem spezifisch an den Steuerpflichtigen orientierten Staatshandeln verbietet. Außerdem untersagt die Verfassung dem Haushaltsgesetzgeber in Art. 167 Nr. IV CF, das

umweltschützenden Staatsaufgaben, was auf einen Wechsel vom Steuerstaat zu einem Abgabenstaat hinweist, vgl. *Cavalcante*, IP 2011, 355 (357); *Waldhoff*, StuW 2002, 285 (288). Über einen steuertheoretischen Paradigmenwechsel von einer *kapital-* zu einer *konsumorientierten* Besteuerung siehe *Tipke/Lang/Hey*, Steuerrecht, 2015, § 3, S. 79; *Khazzoum [u.a.]*, Energie und Steuern, 2011, S. 20. Dadurch werden indirekte Steuern und nichtsteuerliche Abgaben vor direkten Steuern bevorzugt. Trotzdem ist die Effektivität der Zielerreichung nicht wichtiger als die Gewährleistung von sozialer, ökologischer und steuerrechtlicher Gerechtigkeit in einem auf der Unantastbarkeit der Menschenwürde basierenden Staat. In diesem Sinne sind Steuerstaat und Rechtsstaat untrennbar, da im Prinzip nur direkte Steuern das wesentliche Leistungsfähigkeitsprinzip verwirklichen.

³²⁶ Das BVerfG hat demnach festgestellt, dass keine Besteuerungskompetenz vorliegt, wenn das Aufkommen einer Steuer nicht zur Finanzierung von Gemeinlasten verwendet wird, vgl. BVerfGE 98, 106 (118).

³²⁷ Vgl. *Maunz/Dürig/Kube*, GG, 2013, Art. 110, Rn. 144.

³²⁸ Nach dem BVerfG ist die Verwendungsbindung der Einnahmen in einem gewissen Ausmaß erlaubt, wenn sie keine Einengung der Dispositionsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers darstellt, vgl. BVerfGE 110, 274 (294).

³²⁹ Vgl. *Maunz/Dürig/Maunz*, GG, 1962, Art. 105, Rn. 10.

³³⁰ Dazu *Gosch*, StuW 1990, 201 (209); BVerfGE 93, 319 (348); *Maunz/Dürig/Kube*, GG, 2013, Art. 110, Rn. 144.

³³¹ Vgl. *Sachs/Siekmann*, GG, 2014, Vor Art. 104a, S. 2146; BVerfGE 93, 319 (348).

Steueraufkommen an Organe, Fonds oder Ausgaben zu binden mit Ausnahme einer Zweckbindung zugunsten von Gesundheit, Schulwesen und Abgabenverwaltung.³³² Daher sind Zwecksteuern in diesem engen Rahmen erlaubt.

Daher wären Umweltsteuern mit an ökologischen Zwecken gebundenem Aufkommen verfassungswidrig. Erforderlich für ihre Einführung wäre die Billigung einer Verfassungsänderung, die den Zweck „Umweltschutz“ in den Ausnahmen von Art. 167 Unterabs. IV CF einführen würde.

6. Problematische Aspekte von Umweltsteuern

Trotz der beschränkten verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Umweltsteuern in Deutschland und Brasilien zeigen sich dennoch Probleme bei ihrer Einführung, die bei der politischen Entscheidung für ihre Aufnahme ins Steuersystem berücksichtigt werden müssen.

(1) Erhebliche Schwierigkeiten ergeben sich zunächst bei der Quantifizierung der Bemessungsgrundlage einer Umweltsteuer wegen der Unbestimmtheit der Folgen von Emissionen oder der Nutzung von Umweltgütern.³³³ Erstens wird die Bestimmung der Bemessungsgrundlage niemals die gesamten Umweltkosten internalisieren können.³³⁴ *Gosch*³³⁵ verweist auf die bestehende Unsicherheit über von der Steuer abgeleitete Verhaltenseffekte, die vom Marktverhalten und von Nachfragereaktionen (Überwälzungsstrategien, Preiselastizitäten, Einkommenselastizitäten usw.) abhängen und deswegen nicht exakt berechenbar

³³² Siehe dazu *Costa, M.*, juris rationis 2012, 89 (91); *Bernardi*, Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico 2008, 55 (68).

³³³ Vgl. *Felippi*, in: *Desafios para a conservação e uso sustentável*, 2012, S. 29 (44 f.); *Ritter*, BB 1996, 1961 (1963); *Englisch*, in: *Kube [u.a.]*, Staat und Verfassung, 2013, S. 2081 (2090).

³³⁴ Die Feststellung der genauen Umweltkosten ist sehr schwierig. In diesem Sinne *Kloepfer*, Umweltrecht, 2004, S. 190. Siehe dazu die interessante Analyse von *Sturm* und *Vogt* über die externen Kosten des motorisierten Individualverkehrs, die zeigt, wie sich mehrere Arten negativer externer Effekte für jede wirtschaftliche Tätigkeit oder jeden Tatbestand ergeben, vgl. *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 25 ff.

³³⁵ Vgl. *Gosch*, StuW 1990, 201 (215).

sind. Zweitens ergeben sich bei Umweltsteuern Effizienzverluste,³³⁶ da die *Pigou*-Steuer nur bei einem der Höhe der Grenzkosten genau entsprechenden Steuersatz optimal funktioniert.³³⁷ Auch in den Fällen, in denen von den genauen Umweltkosten die Höhe der Abgabe abhängt, ist es Aufgabe der Politik, diese festzulegen,³³⁸ was zurück zu den Informationsproblemen der marktbasierenden wirtschaftlichen Mechanismen führt.³³⁹ Außerdem muss der Steuergesetzgeber nicht nur Effizienzüberlegungen, sondern auch budgetäre Erfordernisse berücksichtigen, damit das Instrument nicht den gegenteiligen Effekt hat.³⁴⁰

(2) Umweltsteuern sollten hohe Anpassungsfähigkeit an neue Erkenntnisse wegen der Unsicherheit der ökologischen Prämissen haben, was zu Konflikten mit dem rechtsstaatlichen Vertrauensschutzprinzip führen kann.³⁴¹

(3) Da die Umwelt keine Staatsgrenzen kennt und ihre lokale Zerstörung der Weltgesellschaft allgemein Nachteile bringen kann, müssen viele umweltpolitische Maßnahmen auf supranationaler Ebene zumindest harmonisiert werden.³⁴² Unterschiedliche Besteuerungen können zu einer Verlagerung der Umweltzerstörung führen³⁴³ und bringen den Unternehmen mögliche Wettbewerbsnachteile auf dem Weltmarkt.³⁴⁴ Die Voraussetzung gleicher Steuersätze für alle Staaten (oder zumindest für die Mitgliedstaaten eines wirtschaftlichen Integrationsblocks), um die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen zu gewährleisten, ist aufgrund der Staatssouveränitäten jedoch

³³⁶ Effizienzverluste erfolgen in der Regel bei jeder Besteuerung. So *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 74.

³³⁷ Anders der Standard-Preis-Anreiz: "Bei diesem Ansatz wird nicht der externe Effekt genau quantifiziert, sondern es wird ein Schädigungsziel festgelegt, das gesellschaftspolitisch erreicht werden soll. (...) Der Standard-Preis-Ansatz ist somit wirtschaftspolitisch praktikabel, allerdings um den Preis der Exaktheit bei der Zielerreichung." *Heine/Röpke*, *StuW* 2007, 336 (342).

³³⁸ Nach dem Bericht von *Dittmann*, *UTR* 16, 1992, 91 (92).

³³⁹ Vgl. *Möslein*, *JZ* 2012, 243 (249); *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 69.

³⁴⁰ Dazu *Möslein*, *JZ* 2012, 243 (249). *Gosch* ergänzt noch, dass "[d]ie vordergründig 'leichte' Verwaltungshandhabung [...] sich ins Gegenteil [verkehrt], wenn auf Seiten der Administration die gerade im Umweltschutz dringend erforderlichen technischen Fachkenntnisse fehlen" *Gosch*, *StuW* 1990, 201 (214).

³⁴¹ Vgl. *Hey*, *StuW* 1998, 32 (42).

³⁴² Zu Umweltsteuern und Europarecht siehe *Hey*, *StuW* 1998, 32 (43 f.).

³⁴³ Dazu *Hey*, *StuW* 1998, 32 (43).

³⁴⁴ In *Felippi*, in: *Desafios para a conservação e uso sustentável*, 2012, S. 29 (44 f.); *Hey*, *StuW* 1998, 32 (43); *Englisch*, in: *Kube [u.a.]*, Staat und Verfassung, 2013, S. 2081 (2088).

unrealistisch. Bei fehlender Harmonisierung von indirekten Steuern wird in der Regel ein Grenzausgleich erforderlich, was jedenfalls im Rahmen von wirtschaftlichen Integrationen Probleme verursacht.³⁴⁵

(4) Wirtschaftlich relevant ist der von der *Pigou*-Steuer abgeleitete sog. *trade-off*-Effekt: die Reduktion der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen führt zur Gefahr vermehrter Arbeitslosigkeit sowie zu Problemen bei der Inflationskontrolle³⁴⁶ und beim freien Warenverkehr. Auch als wirtschaftlich unerwünscht erweist sich die Inflationsgefahr im ersten Schritt der Umweltbesteuerung, sodass die Endpreise von Waren und Dienstleistungen durch eine Kettenreaktion erhöht werden.³⁴⁷

(5) Außer diesen „steuertechnischen“ Problemen bei der Implementierung von Umweltsteuern stellt sich die Frage nach der gerechten Verteilung von den Umweltlasten. Dem Prinzip der Umweltgerechtigkeit³⁴⁸ genügt die Umweltbesteuerung nur dann, wenn sie zugleich eine gerechte Verteilung von Umweltgütern und Umweltschäden in der Gesellschaft allgemein bewirkt.

Die Nutzung des Verbrauchsteuermodells für Lenkungssteuern und die zunehmende Einführung dieser im Rahmen des Sozialstaats (Verbrauchsteuernkonglomerat³⁴⁹) stellen eine konsumorientierte Besteuerung dar, die zu einer Benachteiligung der Finanzschwachen und einer Bevorzugung der Finanzstarken führt.³⁵⁰ Dasselbe geschieht bei der Einführung von Umweltsteuern: Der Finanzschwächere, der sein Auto aufgrund des höheren Benzinpreises nicht mehr so oft benutzen kann, wird empfindlicher belastet als der Finanzstärkere, der

³⁴⁵ Vgl. *Zitzelsberger*, DB 1996, 1791 (1793).

³⁴⁶ Vgl. *Felippi*, in: *Desafios para a conservação e uso sustentável*, 2012, S. 29 (45). Diese Schwierigkeiten könnten kompensiert werden, wenn das Steueraufkommen zu einer Reduktion anderer verschmutzungsunabhängiger Steuern und Abgaben benutzt würde, wie Körperschaftssteuer oder Sozialbeiträge. Dies ist der Kern der Doppelte-Dividenden-Theorie, die im Kapitel über die deutsche ökologische Steuerreform vertieft wird.

³⁴⁷ Dazu *Felippi*, in: *Desafios para a conservação e uso sustentável*, 2012, S. 29 (44 f.).

³⁴⁸ Nach *Kloepfer* kann „[e]nvironmental justice im deutschen Sprachraum [...] also am ehesten als soziale Umweltgerechtigkeit oder als Forderung nach diskriminierungsfreiem Umweltschutz verstanden werden“, *Kloepfer*, DVBl 2000, 750 (753). Über die Umweltgerechtigkeit als normativ-sozialethische Deutung des Verursacherprinzips siehe *Kloepfer*, Umweltrecht, 2004, S. 192 f.

³⁴⁹ Zu den Rationalitätsdefiziten besonderer Verbrauchsteuern siehe *Tipke/Lang/Englisch*, Steuerrecht, 2015, § 18, S. 1114 f.

³⁵⁰ Vgl. *Kirchhof*, in: *Isensee/Kirchhof*, HStR V, 2007, S. 959 (961) und *Tipke/Lang/Englisch*, Steuerrecht, 2015, § 18, S. 1114 ff. Das brasilianische Steuersystem besteuert den Steuerpflichtigen mit geringeren Aufkommen stärker, vgl. *Fiorillo/Ferreira*, Direito ambiental tributário, 2010, S. 50.

trotz des Preisanstiegs seine Konsumgewohnheiten und damit seinen Lebensstandard beibehalten kann.³⁵¹ Obwohl die Besteuerung also im Sinne der Steuergerechtigkeit (Äquivalenzprinzip) im Prinzip gerecht ist, kann unter diesem Gesichtspunkt festgestellt werden, dass die für die Verursachung der gleichen Umweltschäden zu zahlende Steuer für den Finanzstarken weniger schwer wiegt als für den Finanzschwachen. Ungerechtigkeiten gibt es auch auf der Ebene der Steuerpflichtigen durch eine umgekehrte Progressionswirkung: Firmen mit geringeren Einkommen werden gegenüber ertragsstarken Unternehmen benachteiligt, da die letzteren eher in eigene umweltschonende Technologien investieren können.³⁵²

In diesem Sinne können zweckgebundene Abgaben und vor allem Umweltsteuern nur dann eine mögliche Lösung für die Umweltgerechtigkeitsfrage sein, wenn das Steueraufkommen verhältnismäßig zur Deckung von Umweltkosten und zur Neutralisierung dieser Ungleichheiten benutzt wird.

(6) Hinzu kommt das moralische Problem der Umweltsteuer: Sie wird nicht für eine erfolgte Dienstleistung, sondern für einen erhaltenen Vorteil im Sinne der Gewährung eines „Rechts auf Umweltverschmutzung“ bezahlt. Eine Inversion der Umweltschutzlogik bzw. die Ökonomisierung der Umwelt³⁵³ stellt eine Gefahr dieses zumindest kurzfristig erfolgreichen wirtschaftlichen Instruments dar. Wichtig ist es, die Umweltsteuer als Mittel zur Bildung und Verschärfung des Umweltbewusstseins der Bevölkerung zu betrachten.

(7) Schließlich werden in der Praxis Umweltsteuern sowie andere abgabenrechtlichen Instrumente der Wirtschaftssteuerung von politischem Einfluss geprägt. Das birgt die Gefahr, dass Umweltsteuern als Deckmantel für die Erhöhung der Steuerquote benutzt werden, was bedeuten würde, dass die umweltpolitisch relevante Lenkungsfunktion solcher Steuern durch ihre Fiskalfunktion verdrängt wird. Es erscheint nicht schwierig, lenkende Umweltsteuern in allgemeine fiskalische Steuern umzuwandeln.³⁵⁴

³⁵¹ Dazu *Kloepfer*, DVBI 2000, 750 (753). Trotzdem merkt der Autor, dass das Bewusstsein sozialer Probleme im Umweltschutz deswegen verstärkt wird, vgl. *Kloepfer*, DVBI 2000, 750 (753).

³⁵² Dazu *Gosch*, *StuW* 1990, 201 (215).

³⁵³ Vgl. *Gómez-Baggethun [u.a.]*, *EE* 2010, 1209 (1216).

³⁵⁴ Dazu *Hansmeyer/Ewringmann*, *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 1990, 34 (37).

G. Energieverbrauch und Steuerreformprojekte in Deutschland und in Brasilien

I. Problemaufriss

Die Verschärfung der Umweltkrise hat dazu geführt, dass sich die Suche nach ergänzenden wirtschaftlichen Mechanismen zum Umweltschutz insbesondere auf das Gebiet der Energie konzentriert. Die Endlichkeit der natürlichen Öl- und Gasreserven und der negative Einfluss ihrer Nutzung auf den Klimawandel haben den Energiesektor zum Kern des seit den 1990er Jahren vorangetriebenen Umweltschutzes gemacht.¹ Der Einsatz des Faktors Energie ist im Verhältnis zum Faktor Arbeit erheblich gestiegen,² was die Wirtschaft noch energieabhängiger gemacht hat. Die ökologisch ausgerichteten Änderungen im Steuerrecht haben sich deshalb zu einem erheblichen Teil auf dieses Gebiet konzentriert. Dessen ungeachtet sei hier aber unterstrichen, dass selbst wenn „Nachhaltigkeitspolitik [...] nicht zuletzt Energiepolitik [ist]“³ auch andere relevante Umweltgebiete in der steuerrechtlichen Umweltschutzdiskussion wahrgenommen werden sollten.

Die Erforderlichkeit einer Steuerreform, die ökologische Aspekte einbezieht, ist heute unumstritten⁴ und entspricht der Ökosteuerdiskussion in Deutschland und der aktuellen Debatte über die Ökologisierung des Steuersystems in Brasilien. Von

¹ Das Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform hat die Einführung von Ökosteuern im Energiebereich damit begründet, dass dadurch vorhandene Energiesparpotenziale ausgeschöpft, erneuerbare Energien stärker ausgebaut, energiesparende und ressourcenschonende Produkte und Produktionsverfahren entwickelt und der Beitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung gesenkt werden können, vgl. BVerfGE 110, 274 (276). Durch Energieeinsparung und Steigerung der Energieeffizienz kann so eine breite Palette von Umweltschutzziele gleichzeitig erreicht werden, vgl. *Zitzelsberger*, BB 1995, 1769 (1771).

² Nach *Grahl und Kümmel* liegt die Produktionsmächtigkeit der Arbeit zwischen 10–20% der Gesamtproduktion und die Produktionsmächtigkeit der Energie zwischen 40–50%, vgl. *Grahl/Kümmel*, *Wissenschaft & Umwelt* 2009, 195 (210).

³ *Ekardt*, ZUR (Sonderheft) 2004, 405 (405).

⁴ In diesem Sinne *Bareis/Elser*, DVBl 2000, 1176 (1176); *Martinho*, RIDB 2013, 15271 (15291); *Costa, R.*, *Lusíada Direito e Ambiente* 2011, 329 (346 f.).

einer Steuerreform wird heute allgemein erwartet, dass sie außer den klassischen Themen der gleichmäßigen Senkung der Steuerlast,⁵ der Korrektur von Systemfehlern und der Abschaffung von Lenkungsmaßnahmen und Subventionen auch die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Bekämpfung von steuergesetzlichem Missbrauch, die Förderung der Familie, die Unterstützung von Rentenreformen (nicht nur in Deutschland, sondern auch in Brasilien), die Armutsbekämpfung, die Herstellung sozialer Gerechtigkeit und den Umweltschutz umfasst.⁶ Eine ökologische Steuerreform fordert außerdem, dass zur umweltschutzbezogenen Reallokation der Ressourcen Technologien und/oder Konsumentenpräferenzen geändert werden.⁷ Dafür stehen nach *Hansmeyer* und *Ewringmann*⁸ folgende Alternativen zur Verfügung: die im gegenwärtigen System bestehenden Einzelsteuern "umweltgerecht" umzugestalten;⁹ die im Steuersystem vorhandenen Begünstigungen für umweltschädliche bzw. umweltpolitisch unerwünschte wirtschaftliche Aktivitäten zu eliminieren; das Steuer- und Abgabensystem durch die Aufnahme zusätzlicher Regelungen, die die Verursacher von Externalitäten belasten, umweltgerecht umzugestalten; und das Steuer- und Abgabensystem zu ergänzen bzw. umzubauen.

Deutschland hat seine große ökologische Steuerreform im Jahr 1999 begonnen und sog. Ökosteuern im Steuersystem eingeführt.¹⁰ Abweichend vom *Pigou*-Steuermodell verteuern Ökosteuern den Energieverbrauch und ihr

⁵ Vgl. *Bareis/Elser*, DVBl 2000, 1176 (1176). Eine Erhöhung der Steuerlast kommt aus politischen Gründen nicht als Thema einer Steuerreform in Betracht. Sowohl in Deutschland als auch in Brasilien ist die Steuerlast ziemlich hoch. Ökologische Steuerreformen sind nicht unbedingt mit Erhöhung der Gesamtaufkommen in Verhältnis mit was in dem Land wirtschaftlich produziert wird, vgl. *Blanchet/Oliveira*, Sequência 2014, 159 (179). Das bedeutet, dass die Einführung von umweltschützenden Lenkungssteuern oder Erhöhung von schon bestehenden Steuern durch anderen Maßnahmen neutralisiert wird.

⁶ Über die Erwartungen an einer Steuerreform siehe *Bareis/Elser*, DVBl 2000, 1176 (1176).

⁷ Vgl. *Franke*, StuW 1990, 217 (218).

⁸ Vgl. *Hansmeyer/Ewringmann*, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1990, 34 (35).

⁹ Nach den Worten von *Hansmeyer* und *Ewringmann*: "Je ergiebiger und aufkommenselastischer ein Steuersystem ist, desto leichter lassen sich derartige punktuelle Ausnahmeregelungen ‚verkräften‘ und damit neu auftretende nichtfiskalische Ziele ‚bedienen‘", *Hansmeyer/Ewringmann*, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1990, 34 (35).

¹⁰ Mehr dazu in Abs. II Nr. 1 dieses Kapitels.

Aufkommen ist mit der Senkung der Sozialbeiträge verbunden. Somit fördern sie primär eine Veränderung hin zu einem umweltschützenden Energiekonsum.¹¹

In Brasilien wurde eine solche Reform bisher nicht verwirklicht, trotz der verfassungsrechtlichen Fortschritte im Bereich des Umweltschutzes. Wirtschaftswissenschaftliche Studien¹² haben gezeigt, dass sich bis 2012 der Anstieg der brasilianischen CO₂-Emissionen nicht aus der Nutzung von Öl und seinen Derivativen, sondern aus der Entwaldung ergeben hat. Trotz der nach der kontrovers diskutierten Waldgesetzänderung¹³ noch zunehmenden Abholzung haben inzwischen die durch die Energienutzung verursachten CO₂-Emissionen quantitativ zu den aus der Entwaldung resultierenden aufgeschlossen. Haupthindernis einer ökologischen Steuerreform ist in Brasilien immer noch das Fehlen einer umfassenden Steuerreform, die Probleme wie die ungerechte Steuerlastverteilung und die politisch motivierte Beibehaltung komplexer Steuerregime adressieren soll.¹⁴ Das Spannungsverhältnis zwischen ökonomischem Wachstum und Umweltschutz ist im Übrigen eine generelle Frage im Rahmen des lateinamerikanischen *Neokonstitutionalismus*: Eine ökologisch orientierte Besteuerung benachteiligt Entwicklungsländer bzw. Schwellenländer wie Brasilien, die einen besonderen Nachholbedarf an wirtschaftlicher Entwicklung und sozialem Ausgleich haben¹⁵ und sich im internationalen Wettbewerb keine hohen Kosten für neue Technologien leisten können.¹⁶

Im Folgenden soll nun die ökologische Steuerreform in Deutschland analysiert und als Vorbild für die gegenwärtige brasilianische Steuerreform genommen werden.

¹¹ Laut *Bareis* und *Elser* war 2000 Deutschland innerhalb der EU „sowohl beim Pro-Kopf-Energieverbrauch als auch bei der Emission treibhauswirksamer Gase bei den Spitzenreitern des Umweltverbrauchs. Weltweit steht Deutschland hinter den USA, Australien und Kanada an dritter Stelle bezüglich der Pro-Kopf-CO₂-Emission“, *Bareis/Elser*, DVBl 2000, 1176 (1176).

¹² So wie von *Boucher* durchgeführt, vgl. *Boucher [u.a.]*, Deforestation Success Stories, 2014, S. 9.

¹³ G 12.651/12.

¹⁴ Mehr dazu in Abs. III dieses Kapitels.

¹⁵ Dazu *Heselhaus*, in: *Hansmann/Sellner*, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, S. 3 (11).

¹⁶ Vgl. etwa *Martinho*, RIDB 2013, 15271 (15293).

II. Ökologische Steuerreform in Deutschland

1. *Entwicklungsetappen der deutschen Diskussion – eine Skizze*

Eingebettet in dem europäischen Diskurs über den rechtlichen Ausbau des Umweltschutzes entwickelte sich in Deutschland die Diskussion über die Verwirklichung von Umweltschutzziele durch das Steuerrecht weitgehend parallel zur Auseinandersetzung über die Verankerung des Umweltschutzziele im Grundgesetz.

Mit der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls 1992 wurden die Energiegewinnung und die Stabilisierung der Emission von Treibhausgasen als besonderes Ziel der internationalen Umweltpolitik festgelegt.¹⁷ Im Rahmen des dazu führenden Prozesses hat sich die Umweltsteuerreform im Raum der Europäischen Gemeinschaft weitgehend auf die Ersetzung von CO₂-emittierenden Kraftstoffen durch erneuerbare Energie konzentriert.¹⁸ So hat die Europäische Kommission noch im selben Jahr die Einführung einer umfassenden Umweltsteuer auf CO₂ und Energie vorgeschlagen,¹⁹ die jedoch an der Befürchtung einiger Staaten von Nachteilen für ihre Wettbewerbsfähigkeit scheiterte.²⁰ Ebenfalls 1992 begann mit dem Inkrafttreten von zahlreichen gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen die Verbrauchsteuerharmonisierung der EU.²¹ 2003 wurde auf

¹⁷ Vgl. *Kloepfer*, Umweltschutzrecht, 2011, S. 309.

¹⁸ Siehe dazu die Begründung des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 70/220/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Emissionen von Kraftfahrzeugen, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C 100, 1992.

¹⁹ In Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 70/220/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Emissionen von Kraftfahrzeugen, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C 100, 1992. Die Steuer war in Form einer Input-Besteuerung konzipiert, von deren Geltungsbereich erneuerbare Energien ausgenommen werden sollten, vgl. *Stein/Thoms*, BB 2009, 1451 (1452).

²⁰ Dazu *Stein/Thoms*, BB 2009, 1451 (1452).

²¹ Vgl. *Soyk*, Energie- und Stromsteuerrecht, 2013, S. 17.

Grundlage eines Vorschlags von 1997²² die Energiesteuerrichtlinie (EnergieStRL)²³ verabschiedet. Ziel der EnergieStRL ist die Harmonisierung der Struktur und der Steuersätze im Bereich der Besteuerung von Energieerzeugnissen und Elektrizität. Unter diesen unionsrechtlichen Rahmenbedingungen verblieb für die Mitgliedstaaten noch ein breiter Gestaltungsspielraum speziell in Bezug auf die Steuersätze.²⁴ Daneben sollten die Mitgliedstaaten nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie von 2001²⁵ den Anteil von Strom aus erneuerbaren Energien erhöhen²⁶ und ihre Energieeffizienzbilanz verbessern.²⁷

Im Rahmen der unionsrechtlichen Entwicklung im Umweltsteuerrecht wurde in Deutschland schon Anfang der 1990er Jahre über eine Umgestaltung des Steuerrechts nach ökologischen Kriterien nachgedacht.²⁸ Vor dem Hintergrund des offensichtlichen Scheiterns des Ordnungsrechts, allein den Umweltschutz zu gewährleisten,²⁹ wurde in Deutschland die Erforschung anderer Umweltschutzinstrumente verstärkt und die Theorie von *Pigou* in den 1970er Jahren durchgehend überarbeitet. Die *Pigou*-Steuer auf Umweltbelastungen wurde aber erst Mitte der 1980er Jahre populär, als die Idee der parallelen Senkung von anderen Abgaben in das Konzept eingeführt wurde: Das Aufkommen von Ökosteuern sollte mit der Verbesserung des Gesamtabgabensystems verbunden

²² Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 88/77/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen gegen die Emission gasförmiger Schadstoffe und luftverunreinigender Partikel aus Dieselmotoren zum Antrieb von Fahrzeugen, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C 173, 1997.

²³ Vgl. Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 283, 27.10.2003.

²⁴ Dazu *Tipke/Lang/Englisch*, Steuerrecht, 2015, § 18, S. 1108 f.

²⁵ Vgl. Richtlinie 2001/77/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. September 2001 zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 283, 27.09.2001. Diese Richtlinie wurde von der Erneuerbare-Energie-Richtlinie 2009 (Art. 26 Abs. 3) mit Wirkung vom 2012 aufgehoben (Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG).

²⁶ Dazu *Stein/Thoms*, BB 2009, 1451 (1454). Seitdem hat Deutschland viele Änderungen in seiner 2000 Erneuerbare-Energie-Gesetz (EEG) – letztlich im Jahr 2014 – durchgeführt, um die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen trotz den hohen Kosten erfolgreich auszubauen.

²⁷ Vgl. *Ekardt*, ZUR (Sonderheft) 2004, 405 (406).

²⁸ So schon *Hendler*, AöR 1990, 577 (579).

²⁹ In diesem Sinne *Gosch*, Stuw 1990, 201 (202); *Wilhelm*, BB 1990, 751 (756).

werden,³⁰ um gleichzeitig das Problem des wachsenden Versagens des Sozialsystems und der Unterbeschäftigung zu lösen. Dies führte Anfang der 1990er Jahren zum Einstieg in die großen Diskussionen über eine ökologisch orientierte Steuerreform auf grundgesetzlicher Ebene.³¹

Kern der kommenden Reform war es, das Steuer- und Abgabensystem stärker in den Dienst des Umweltschutzes zu stellen.³² Eine dann viel diskutierte Idee war ein vollständiger ökologischer Umbau³³ des Steuersystems: Eine Reduzierung des Steueraufkommens bspw. durch Abschaffung der Mehrwertsteuern und gleichzeitige Minderung von Lohnsteuer und gesetzlichen Versicherungsbeiträgen und deren Ersetzung durch auf dem Verursacherprinzip basierten Ökosteuern.³⁴ Angesichts der Unvereinbarkeit eines reinen Ökosteuersystems mit dem Steuerstaatsprinzip³⁵ und dem Leistungsfähigkeitsprinzip³⁶, aber auch aus anderen Gründen³⁷ ist die Idee im Rahmen der Ökosteuerreform nicht realisiert worden. Trotzdem wurde das Konzept der Ökosteuer weiter entwickelt.

Über mehrere Jahre haben alle politischen Parteien ihre eigenen Vorschläge für eine ökologische Steuerreform vorgestellt, doch blieben verschiedene Punkte umstritten,³⁸ bspw. ob Abgaben (so die Mehrheit der CDU und die Grünen) oder

³⁰ Dazu *Bareis/Elser*, DVBl 2000, 1176 (1180).

³¹ Dazu *Gosch*, StW 1990, 201 (201). In der Diskussion sind mehrere Vorschläge zu neuen Ökosteuern bzw. Ökoabgaben auf Länder- und Gemeindeebene formuliert worden, von denen einige auch umgesetzt wurden, bspw. die Wasserentnahmeentgelte, Abfallabgaben und Verpackungssteuer, vgl. *Ritter*, BB 1996, 1961 (1961).

³² Nach *Hansmeyer/Ewringmann*, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1990, 34 (34 f.).

³³ In dieser Studie werden die Ausdrücke "ökologischer Umbau des Steuersystems" und „Ökologisierung des Steuersystems“ unterschieden. Der erste bedeutet eine strukturelle Änderung des Steuersystems hin zum Prinzip Umwelt und weg von den Prinzipien des Steuerstaats, wie dem Leistungsfähigkeitsprinzip. Der letzte entspricht der in der Arbeit vertretenen Idee der Zusammenstellung von punktuellen Maßnahmen, die insgesamt zu mehr Umweltschutz führen, da der Inhalt des Begriffes „Ökologisierung“ eher die Idee von dauerhafter Kontinuität verfolgt.

³⁴ Nach *Gosch*, StW 1990, 201 (201 ff.).

³⁵ Dazu *Zitzelsberger*, BB 1995, 1769 (1773).

³⁶ Vgl. *Hansmeyer/Ewringmann*, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1990, 34 (42).

³⁷ *Franke* nennt auch die Verteuerung der Produktion mit indirekten Steuern, administrativ bedingte Implementationsprobleme und erhebliche politische Widerstände, *Franke*, StW 1990, 217 (224 ff.). Gegen den vollständigen ökologischen Umbau des Steuersystems standen unter anderen *Hansmeyer/Ewringmann*, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1990, 34 (48); *Franke*, StW 1990, 217 (226); *Gosch*, StW 1990, 201 (216).

³⁸ Siehe dazu *Wilhelm*, BB 1990, 751. Der Aufsatz bringt eine vollständige Zusammenfassung der parteipolitischen Diskussionen über die deutsche ökologische Steuerreform Anfang der 1990er

Steuern (so die SPD) am geeignetsten wären.³⁹ Seit 1989 schloss keine Partei mehr die Erforderlichkeit von Umweltabgaben oder -steuern aus,⁴⁰ und Ende der 1990er Jahre hatte schon ein großer Teil der Vorschläge ein klares gemeinsames Ziel: "eine partielle, langfristig voranschreitende, aufkommensneutrale Verlagerung der Steuerlasten vom Faktor ‚Arbeit‘ zum Faktor ‚Umwelt- und Ressourcenverbrauch‘"⁴¹ und dazu die Verteuerung der Energienutzung als Lösung der zentralen Energiefrage.⁴²

2. Der gesetzliche Einstieg in die ökologische Steuerreform

In Deutschland wurde die ökologische Steuerreform am 17.11.1998 durch die rot-grüne Koalition (14. Bundestag 1998 - 2002) mit einem Gesetzentwurf von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN⁴³ auf den Weg gebracht. Die Reform hatte die Einführung und Erhöhung von Umweltlenkungssteuern und die Absenkung von Sozialversicherungsbeiträgen⁴⁴ durch eine steuer- und sozialrechtliche Parallelgesetzgebung⁴⁵ zum Ziel. Das umstrittene⁴⁶ *Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform*⁴⁷ trat am 1. April 1999 in Kraft.

Mit der Ökosteuereform sollte eine doppelte Dividende erzielt werden: Einerseits Umweltqualitätsverbesserung durch weniger Umweltbelastung einschließlich eines Anreizes zum Energiesparen,⁴⁸ andererseits die Bekämpfung

Jahre, d. h. vier Jahre vor der Einführung der Umweltschutzstaatszielbestimmung und neun Jahre vor der Umsetzung der ökologischen Steuerreform.

³⁹ Dazu *Wilhelm*, BB 1990, 751 (752).

⁴⁰ So *Wilhelm*, BB 1990, 751 (756).

⁴¹ *Jobs*, DÖV 1998, 1039 (1039).

⁴² Vgl. *Wilhelm*, BB 1990, 751 (752).

⁴³ Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Entwurf eines Gesetzes zum Einstieg in die ökologische Steuerreform, BT-Drs Nr. 14/40, 17.11.1998.

⁴⁴ Lohnnebenkosten belasten den Arbeitsmarkt, indem sie bestehende und die Schaffung neuer Arbeitsplätze gefährden, vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Entwurf eines Gesetzes zum Einstieg in die ökologische Steuerreform, BT-Drs Nr. 14/40, 17.11.1998.

⁴⁵ Vgl. *Waldhoff*, *StuW* 2002, 285 (296).

⁴⁶ Vgl. *Lang*, *StuW* 1999, 1 (1).

⁴⁷ Vgl. Stromsteuergesetz, BGBl, I, 24.03.99.

⁴⁸ Dazu *List*, BB 2000, 1216 (1216).

der Arbeitslosigkeit. Einige Ökonomen nennen dazu noch eine dritte Dividende, nämlich die Reduzierung des sog. *excess burden*: Die gleichzeitige Verteuerung von Energie und Verbilligung von Arbeitskraft⁴⁹ schafft eine Kopplung von weniger Umweltbelastung und mehr Beschäftigung,⁵⁰ was entsprechend dem *Pigou*-Steuermodell die gesamte Zusatzlast des Steuersystems vermindert.⁵¹ Die erwünschten Beschäftigungseffekte spielen auch eine wichtige Rolle in der Akzeptanz der Ökosteuern, da die ökologischen Ziele allein für weite Teile der Wählerschaft noch kein ausreichender Grund für die Akzeptanz einer höheren Steuerlast bedeutet.⁵²

Das erste Gesetz zur ökologischen Steuerreform führte eine neue Stromsteuer auf Bundesebene ein,⁵³ gestaltete die alte Mineralölsteuer⁵⁴ nach umweltschützenden Kriterien um und erstreckte sie auf Erd- und Flüssiggas.⁵⁵ Die Mineralölsteuer wurde schon im Jahr 1930⁵⁶ im deutschen Steuersystem eingeführt. Trotz ihrer möglichen positiven Umweltauswirkung wurde sie nicht als eine Umweltabgabe bzw. im Dienst der Umwelt eingeführt, sondern als Zollausgleichssteuer⁵⁷, also als eine wirtschaftliche Korrektur-Lenkungsverbrauchssteuer⁵⁸.

Bereits ein halbes Jahr nach dem Einstieg erfolgte der nächste Schritt. Im Dezember 1999 wurde das *Gesetz zur Fortführung der ökologischen Steuerreform*⁵⁹ erlassen, das die Mineralöl- und Stromsteuer zwischen 2001 und

⁴⁹ Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Entwurf eines Gesetzes zum Einstieg in die ökologische Steuerreform, BT-Drs Nr. 14/40, 17.11.1998.

⁵⁰ Vgl. *Bareis/Elser*, DVBl 2000, 1176 (1178).

⁵¹ Dazu *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 77. Weitere Vorteile der Ökosteuern in *Martinho*, RIDB 2013, 15271 (15292) und *Blanchet/Oliveira*, Sequência 2014, 159 (179).

⁵² Vgl. *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 72.

⁵³ Stromsteuergesetz, BGBl, I, 24.03.99.

⁵⁴ Mineralölsteuergesetz, BGBl, I, 21.12.92.

⁵⁵ Dazu *Tipke/Lang/Englisch*, Steuerrecht, 2015, § 18, S. 1111.

⁵⁶ Dazu *Soyk*, Energie- und Stromsteuerrecht, 2013, S. 9.

⁵⁷ Dazu *Soyk*, Energie- und Stromsteuerrecht, 2013, S. 10.

⁵⁸ Seitdem gilt die Mineralölsteuer als Verbrauchssteuer im herkömmlichen Sinne, vgl. *List*, BB 2000, 1216 (1216). Bspw. mit ihrer Erhöhung während der Ölkrise, um die deutsche Abhängigkeit von Rohöl zu vermindern, vgl. *Franke*, StuW 1990, 217 (220). In Brasilien wurde der CIDE-Comb auch mit ähnlichen Funktionen während der Ölkrise eingeführt, wie in dieser Studie gezeigt wurde.

⁵⁹ Vgl. Gesetz zur Fortführung der ökologischen Steuerreform, BGBl, I, 16.12.1999.

2003 in vier Stufen erhöht hat.⁶⁰ Als dritte Stufe folgte 2003 das *Gesetz zur Fortentwicklung der ökologischen Steuerreform*⁶¹ mit einer neuen gestaffelten Erhöhung der Mineralölsteuer und neuen Änderungen beim Stromsteuergesetz. Als Anpassung des nationalen Rechts an die ebenfalls 2003 erlassene EU-Energierichtlinie⁶² wurde 2006 ein neues Energiesteuergesetz⁶³ in Kraft gesetzt, das das Mineralölsteuergesetz ablöste und das Stromsteuergesetz anpasste.

Die implementierte ökologische Steuerreform beruht auf der Einführung der sog. Ökosteuern (Stromsteuer und Energiesteuer) bzw. Verbrauchsteuern, die dem *Pigou*-Steuermodell mit der Besteuerung des unternehmerischen und privaten Verbrauchs von Energie⁶⁴ (Kraftstoffe wie Benzin und Diesel, schweres und leichtes Heizöl, Erdgas und Strom) und dem Ziel der Internalisierung der Umweltkosten (Nutzung von nicht erneuerbaren Energiequellen) in den Energiepreis folgen.

Die Gesetzgebung über beide Steuern sowie deren Aufkommen steht dem Bund zu (Art. 105 Abs. 2 i.V.m. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG). Die Verwendung eines Teils des Aufkommens der Ökosteuern (Ökosteuer-Anteil⁶⁵ der Energiesteuer und volles Aufkommen der Stromsteuer) zur Senkung der Sozialbeiträge⁶⁶ wurde zwar nicht steuergesetzlich normiert,⁶⁷ aber durch das Gesetzgebungsverfahren zum Ausdruck gebracht.⁶⁸

Die Energiesteuer besteuert den Verbrauch von Rohstoffen wie Mineralöle, Erdgas und Kohle, d.h. Produkten zur Energieerzeugung, soweit diese als Kraft-

⁶⁰ Vgl. *Bareis/Elser*, DVBl 2000, 1176 (1177).

⁶¹ Vgl. Gesetz zur Fortentwicklung der ökologischen Steuerreform, BGBl, I, 23.12.2002.

⁶² Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 283, 27.10.2003.

⁶³ Gesetzes zur Neuregelung der Besteuerung von Energieerzeugnissen und zur Änderung des Stromsteuergesetzes, BGBl, I, 15.07.2006.

⁶⁴ Vgl. *Haas*, in: *Grupp/Hufeld*, FS für Mußgnug, 2005, S. 205 (208); *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 81.

⁶⁵ Der „Ökosteuer-Anteil“ an der Energiesteuer entspricht der/den Steuererhöhung(en) i.R.d. ökologischen Steuerreform, vgl. *Soyk*, Energie- und Stromsteuerrecht, 2013, S. 8.

⁶⁶ „Der Großteil des Aufkommens aus der Ökosteuer wird als Bundeszuschuss an die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) überwiesen und dient dort der Stabilisierung des Beitragssatzes in der GRV“, *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 73.

⁶⁷ Vgl. *Soyk*, Energie- und Stromsteuerrecht, 2013, S. 3.

⁶⁸ Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Entwurf eines Gesetzes zum Einstieg in die ökologische Steuerreform, BT-Drs Nr. 14/40, 17.11.1998. Dazu *Haas*, in: *Grupp/Hufeld*, FS für Mußgnug, 2005, S. 205 (209).

oder Heizstoffe verwendet werden (§ 1 II, III EnergieStG). Bei anderer Verwendung dieser Produkte werden dagegen Steuerermäßigungen (§ 2 II, III EnergieStG) und Steuerbefreiungen (§§ 24-29, 37, 44 EnergieStG) gewährt.⁶⁹ Nach der ökologischen Steuerreformen ist ein umfangreicher Katalog an Steuerentlastungen aus umweltpolitischen Gründen⁷⁰ in §§ 45 ff. EnergieStG in Form eines Erlassens, einer Erstattung oder einer Vergütung der Steuer zu finden.

Neben ihrer wirtschaftslenkenden hat die Energiesteuer, wie vor ihr bereits die Mineralölsteuer, eine für den öffentlichen Haushalt bedeutende fiskalische Funktion.⁷¹ Das Aufkommen der Energiesteuer fließt in den öffentlichen Haushalt, ist aber aufgrund des Aufkommensneutralitätspostulats zum Teil für Zwecke des Straßenwesens gemäß Art. 1 Straßenbaufinanzierungsgesetzes⁷² und Art. 3 Verkehrsfinanzgesetz 1971⁷³ zu verwenden.⁷⁴ Die Einnahmen aus den Steuererhöhungen im Rahmen der ökologischen Steuerreformen sollen über das Haushaltsrecht zur Senkung der Sozialversicherungsbeiträge eingesetzt werden.⁷⁵ Außerdem werden die Steuersätze regelmäßig erhöht, um das Steueraufkommen zu sichern.

Die sich auf das Modell des CO₂-Energiesteuervorschlags⁷⁶ der EU stützende Stromsteuer wurde 1999 als eine Verbrauchsteuer⁷⁷ eingeführt. Steuertatbestand ist die Erzeugung von elektrischem Strom⁷⁸ durch den

⁶⁹ Dazu Soyk, Energie- und Stromsteuerrecht, 2013, S. 320.

⁷⁰ Vgl. Soyk, Energie- und Stromsteuerrecht, 2013, S. 320.

⁷¹ Dazu Franke, StuW 1990, 217 (220). Die Energiesteuer ist in Deutschland die dritteinträglichste Steuer, vgl. Tipke/Lang/Hey, Steuerrecht, 2015, § 7, S. 252.

⁷² Vgl. Straßenbaufinanzierungsgesetz, BGBl, I, 28.03.1960.

⁷³ Vgl. Gesetz über die weitere Finanzierung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und des Bundesfernstraßenbaus, BGBl, I, 28.02.1972.

⁷⁴ Die energiepolitische Zweckbindung des Aufkommens der Heizölbesteuerung wurde 1988 aufgehoben, vgl. Soyk, Energie- und Stromsteuerrecht, 2013, S. 7.

⁷⁵ In diesem Sinne Soyk, Energie- und Stromsteuerrecht, 2013, S. 8.

⁷⁶ Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Einführung einer Steuer auf Kohlendioxidemissionen und Energie, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 1992.

⁷⁷ Nach § 1 Abs. 1 Satz 3 StromStG ist die Stromsteuer eine Verbrauchsteuer i.S.d. der AO.

⁷⁸ Vgl. § 1 Abs. 2 StromStG und Friedrich, DB 1999, 661 (661). In diesem Sinne bemerkt Friedrich, dass der Einsatz von Mineralöl zur Stromerzeugung ("Inputsteuer") im Prinzip ebenso wie das Produkt "Strom" ("Outputsteuer") versteuert wird, vgl. Friedrich, DB 1999, 661 (661).

Letztverbraucher.⁷⁹ Steuerschuldner ist der Stromversorger oder Eigenerzeuger (§ 5 Abs. 2 i.V.m. § 2 Nr. 1 StromStG), aber Steuerträger kann – und ist üblicherweise – durch die Überwälzungstechnik der Letztverbraucher (§ 5 Abs. 1 Satz 1 1. Alt. StromStG) sein. Dadurch wird die Stromsteuer in den Strompreis eingerechnet und so auch die Bemessungsgrundlage der Umsatzsteuer erhöht.⁸⁰ Um die umweltschützende Lenkungsfunction der Stromsteuer zu erreichen bzw. die Nutzung sauberer Energie zu fördern, wird der allein aus erneuerbaren Energieträgern⁸¹ hergestellte Strom (sog. Ökostrom) von der Stromsteuer befreit (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 StromStG).⁸²

Um die Wettbewerbsfähigkeit von deutschen Unternehmen hinsichtlich des Außenhandels zu sichern, bekommen die von den Ökosteuern stark betroffenen Unternehmen des produzierenden Gewerbes oder der Land- und Forstwirtschaft den bezahlten Steuerbetrag durch einen an die Einhaltung von Energieeffizienzkriterien geknüpften Spitzenausgleich⁸³ (§ 10 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 9b StromStG und § 55 EnergieStG) bzw. durch die Verrechnung der Stromsteuer mit der Lohnsteuer als Vergütung erstattet.⁸⁴

Die letzten für diese Studie relevanten Änderungen in den Bereichen der Energie- und Strombesteuerung haben die Entlastungen durch Steuerermäßigungen und Steuerbefreiungen reduziert und dafür die

⁷⁹ Dieser wird im Gesetz zwar nicht bestimmt, da aber Verbrauch als die Umwandlung von Strom in andere Energieformen normiert wird, ist der (Letzt-)Verbraucher, wer „zu diesem Zweck Strom dem Netz ‚entnimmt‘“, *Friedrich*, DB 1999, 661 (661).

⁸⁰ Dazu *Friedrich*, DB 1999, 661 (661).

⁸¹ Nach § 2 Nr. 7 StromStG sind erneuerbare Energieträger in der Regel Wasserkraft, Windkraft, Sonnenenergie, Erdwärme, Deponiegas, Klärgas und Biomasse.

⁸² *Friedrich* verweist jedoch darauf, dass „diese Steuerbefreiung wohl nur in Ausnahmefällen in Betracht kommen [wird], weil gewöhnlich jedweder Strom, aus welcher Quelle auch immer, in dieselben Leitungen eingespeist wird, so dass dann nicht mehr die „Ausschließlichkeit“ gegeben ist; (...)“, *Friedrich*, DB 1999, 661 (663).

⁸³ Dazu *Soyk*, Energie- und Stromsteuerrecht, 2013, S. 344. Diese Anknüpfung an die Einhaltung von Energieeffizienzkriterien wurde durch die Änderung des Energiesteuer- und des Stromsteuergesetzes sowie des Luftverkehrssteuergesetzes eingeführt, vgl. Gesetz zur Änderung des Energiesteuer- und des Stromsteuergesetzes sowie zur Änderung des Luftverkehrssteuergesetzes, BGBl. I, 05.12.2012.

⁸⁴ Über die Technik des Spitzenausgleichs siehe BVerfGE 110, 274 (277 f.). Nach § 25 lit. a MinöStG in der Fassung des Art. 1 des Gesetzes zur Fortentwicklung der ökologischen Steuerreform kann die Mehrbelastung durch die Ökosteuer auf Antrag teilweise vergütet werden, wenn die Belastung mit Strom- und (Öko-)Mineralölsteuer auf Heizstoffe die Entlastung aus der Absenkung der Rentenversicherungsbeiträge im Antragsjahr - bezogen auf das Jahr 1998 - übersteigt.

Steuerbegünstigung von Biokraft- und Bioheizstoffen nach § 50 EnergieStG eingeführt.⁸⁵

a) *Kritische Stimmen*

Seit der ersten Stufe der ökologischen Steuerreform ist diese Gegenstand vielstimmiger Kritik. Aus rechtswissenschaftlicher Sicht bezieht sich diese vor allem auf die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zur Einführung der ökologischen Steuerreform bzw. des Stromsteuergesetzes.

(1) Im Ausgangspunkt wird bereits die Erfüllung des Steuerbegriffs bei Energie- und Stromsteuer bezweifelt. Zum einen diene ihre Aufkommen zum größten Teil nicht dem Finanzbedarf des Bundes oder der Länder, was für Steuern nicht charakteristisch sei.⁸⁶ Zum anderen könnten die Ökosteuern Erdrosselungssteuern darstellen: Hinsichtlich ihrer Lenkungsfähigkeit gäben sie wegen der Unentbehrlichkeit der Energie im täglichen Leben dem Steuerpflichtigen⁸⁷ keine andere Wahl, als die Steuer zu zahlen, was ein ordnungsrechtliches Verbot darstellen könnte.⁸⁸

(2) Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Einführung von Ökosteuern wurde bzgl. der Steuerbarkeit des Tatbestandes in Frage gestellt. Der Bund dürfte eine neue Steuer einführen, wenn diese Verbrauchsteuer wäre.⁸⁹ Die

⁸⁵ Vgl. *Tipke/Lang/Englisch*, Steuerrecht, 2015, § 18, S. 1111.

⁸⁶ Vgl. *List*, BB 2000, 1216 (1217); *Selmer*, in: *Tipke/Söhn/Trzaskalik*, Gedächtnisschrift für Christoph Trzaskalik, 2005, S. 411 (413 f.). „Eine Zweckbindung des Steueraufkommens ist mit dem haushaltsrechtlichen Grundsatz der Gesamtdeckung (Non-Affektationsprinzip) unvereinbar, wonach alle Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben zu dienen haben (§ 7 Satz 1 Haushaltsgrundsätzegesetz).“ *Tipke/Lang/Seer*, Steuerrecht, 2015, § 2, S. 41.

⁸⁷ Dazu *List*, BB 2000, 1216 (1217); *Selmer*, in: *Tipke/Söhn/Trzaskalik*, Gedächtnisschrift für Christoph Trzaskalik, 2005, S. 411 (413 f.); *Englisch*, in: *Kube [u.a.]*, Staat und Verfassung, 2013, S. 2081 (2086).

⁸⁸ Siehe Kapitel F Abs. IV Nr. 3. Auch *Englisch*, in: *Kube [u.a.]*, Staat und Verfassung, 2013, S. 2081 (2089). Nach der Ansicht von *Jobs* gibt die Ausgestaltung von Bemessungsgrundlage und Steuersatz dieser Steuern einen Anlass zur Verminderung von Energieverbrauch durch Effizienzsteigerung und Einsparungen; nach ihrem Gewicht und ihrer Auswirkung kommt einem verbindlichen Verhaltensbefehl nicht nahe, vgl. *Jobs*, DÖV 1998, 1039 (1041).

⁸⁹ Siehe dazu Kapitel F Abs. IV Nr. 4 lit. b.

Gesetzgebungskompetenz müsste dem Bund dann abgesprochen werden, wenn die Stromerzeugnisse (umweltschädlicher Verbrauch) kein steuerbarer Tatbestand wäre.⁹⁰ Problematisch sei hier, dass die Ökosteuern den letzten Verbrauch von Gütern nur dann besteuern, wenn die Technik der Überwälzung genutzt wird. Im anderen Fall würden Produktionsmittel bzw. Einsatzfaktoren besteuert, was kein Verbrauch i.S.d. Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG sei, und die Steuer würde dann eine Gewerkekaptalsteuer anstatt eine Verbrauchsteuer darstellen.⁹¹

(3) Ein anderer Kritikpunkt bezog sich auf die mögliche Verletzung des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) durch die Gewährleistung der erwähnten Befreiungen und Ermäßigungen für Unternehmen des produzierenden Gewerbes und der Forst- und Landwirtschaft und durch die fehlende direkte Begünstigung von nicht rentenversicherten Ökosteuerzahlern.⁹² Auch könne als ungerecht angesehen werden, dass Kleinverbraucher (die am wenigsten Umweltbelastungen verursachen) aus Vereinfachungsgründen nicht begünstigt werden.⁹³

(4) Gleichheitsfragen stellten sich ferner hinsichtlich der Abweichung der Gruppe der Steuerpflichtigen von der durch die Verwendung des Aufkommens begünstigten Gruppe: Energieintensive Branchen (Industrien) werden stärker besteuert, während arbeitsintensive Wirtschaftsbereiche (Dienstleistungen) stärker durch die Senkung der Sozialbeiträge begünstigt würden.⁹⁴ Auch nur diejenigen Ökosteuerzahler, die sozialversicherungspflichtig sei, nicht aber die selbstständig Tätigen, die Beamten, Studenten und Rentner profitieren von der Minderung der Rentenversicherungsbeiträge.⁹⁵

⁹⁰ "Zweifel am Charakter der Stromsteuer als Verbrauchsteuer sind in der Vergangenheit insb. auf Grund der physikalischen Besonderheiten der 'Ware' Strom geäußert worden. Strom ist zwar keine Sache i.S.d. § 90 BGB, aber die Leistung von elektrischer Energie wird zivilrechtlich wie Kauf behandelt", Soyk, Energie- und Stromsteuerrecht, 2013, S. 4. Nach der Studie von Jobs wurde nach der BVerfGE über Verpackungssteuern (BVerfGE 98, 106) der „umweltschädlichen Verbrauch“ als Vermutung von Leistungsfähigkeit angenommen, so dass auch der umweltschädliche Verbrauch von Waren wie Energieerzeugnissen und Strom als ein steuerbarer Tatbestand zu betrachten ist, vgl. Jobs, DÖV 1998, 1039 (1042).

⁹¹ Dazu Zitzelsberger, DB 1996, 1791 (1793); Englisch, in: Kube [u.a.], Staat und Verfassung, 2013, S. 2081 (2088).

⁹² Dazu List, BB 2000, 1216 (1218); Englisch, in: Kube [u.a.], Staat und Verfassung, 2013, S. 2081 (2089).

⁹³ Dazu Friedrich, DB 1999, 661 (664).

⁹⁴ Vgl. Ritter, BB 1996, 1961 (1964).

⁹⁵ Vgl. List, BB 2000, 1216 (1218).

(5) In Bezug auf die Erreichbarkeit der angestrebten doppelten Dividende haben sich ebenfalls einige Autoren skeptisch darüber geäußert, dass die Ökosteuern positive Arbeitsmarkteffekte zeigen oder einen Anreiz zum Energiesparen schaffen könnten.⁹⁶

b) Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 20. April 2004

Das Bundesverfassungsgericht hat sich in einer Entscheidung von 2004 schließlich über die Verfassungsmäßigkeit der Ökosteuern geäußert.⁹⁷

Das Gericht hat die Steuerbegrifflichkeit der Ökosteuern mit dem Argument anerkannt, dass sie „eine Gemeinlast [begründen], die jedem auferlegt wird, der den steuerlichen Tatbestand erfüllt. Sie wird unabhängig von einer individuellen Gegenleistung erhoben und erbringt einen Ertrag zur Finanzierung der staatlichen Aufgaben“.⁹⁸ Auch die Zweckbindung des Aufkommens an die Senkung der Rentenversicherungsbeiträge stehe der Einordnung der Ökosteuern als Steuer nicht entgegen.⁹⁹ Das Gesamtdeckungsprinzip habe grundsätzlich keinen Verfassungsrang,¹⁰⁰ es sei denn, dass die Zweckbindungen in unvertretbarem Ausmaß stattfänden und eine Einengung der Dispositionsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers allenfalls angenommen werden könnte, was nicht der Fall bei den Ökosteuern ist.¹⁰¹

Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht die Mineralölsteuer und die Stromsteuer zu Verbrauchsteuern i.S.d. Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG erklärt,¹⁰² weil die Entstehungstatbestände von Mineralöl- und Stromsteuer „deutlich [machen], dass nicht die unternehmerische Tätigkeit der Erzeugung von Strom und Mineralöl,

⁹⁶ Vgl. etwa *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 80 f.

⁹⁷ Vgl. BVerfGE 110, 274 (274).

⁹⁸ BVerfGE 110, 274 (294).

⁹⁹ BVerfGE 110, 274 (294).

¹⁰⁰ BVerfGE 110, 274 (294). Dazu *Kisker*, in: *Isensee/Kirchhof*, HStR IV, 1990, S. 235 (268); *Heintzen*, in: *Isensee/Kirchhof*, HStR V, 2007, S. 1175 (1199).

¹⁰¹ BVerfGE 110, 274 (294).

¹⁰² Vgl. BVerfGE 110, 274 (295).

sondern der Verbrauch dieser Wirtschaftsgüter besteuert wird“. Für das Gericht „reicht aus, wenn die Steuer auf eine Überwälzung der Steuerlast vom Steuerschuldner auf den Steuerträger angelegt ist, auch wenn die Überwälzung nicht in jedem Einzelfall gelingt“.¹⁰³ Nach Auffassung des BVerfG umfasst "[d]er Begriff der Verbrauchsteuer im Sinne des traditionellen deutschen Steuerrechts (...) nicht nur Steuern auf Güter des ‚letzten‘ Verbrauchs, (...) sondern betrifft auch den produktiven Bereich. Es gibt keinen Rechtssatz, der das Anknüpfen einer Verbrauchsteuer an ein Produktionsmittel verbietet. (...) Der Gesetzgeber zielt mit der Ökosteuer sowohl auf den unternehmerischen als auch auf den privaten Verbrauch. Insbesondere die Absicht des Gesetzgebers, den Produktionsfaktor Energie zugunsten des Faktors Arbeit zu verteuern (...), belegt dies".¹⁰⁴

Die Verfassungsmäßigkeit der nicht ökologischen Ausnahmeregelungen bzw. Subventionen für energieintensive Unternehmen hat das BVerfG damit begründet, dass diese „nicht an den Verbrauch, sondern an den Verbraucher an[knüpfen] und [...] nicht von dem ökologischen Lenkungszweck getragen [werden]. (...) [Der Gesetzgeber] darf mehrere gemeinwohlbezogene Zwecke verfolgen und gewichten sowie aus sachlichen Gründen unterschiedliche Zwecke als maßgebend für die Behandlung der je verschiedenen Gruppen ansehen.“¹⁰⁵ Der vom Gesetzgeber gemeinwohlbezogene verfolgte Zweck in diesem Fall ist „eine Beeinträchtigung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der begünstigten Unternehmen und Betriebe auszuschließen.“¹⁰⁶ Dazu bestätigt das BVerfG, dass die Vergünstigungen für dienstleistende Unternehmen nicht gelten, da die Belastung ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht beeinträchtigt: „Dienstleistungen [sind] als immaterielle Güter im Unterschied zu Sachgütern in hohem Maße standortgebunden“.¹⁰⁷

¹⁰³ BVerfGE 110, 274 (295).

¹⁰⁴ BVerfGE 110, 274 (296). Vgl. auch *Selmer*, in: *Tipke/Söhn/Trzaskalik*, Gedächtnisschrift für Christoph Trzaskalik, 2005, S. 411 (416).

¹⁰⁵ BVerfGE 110, 274 (298 f.).

¹⁰⁶ BVerfGE 110, 274 (299).

¹⁰⁷ BVerfGE 110, 274 (300).

Das Urteil des BVerfG stieß allerdings auf Kritik. So wurde es besonders hinsichtlich seiner angeblichen Oberflächlichkeit kritisiert.¹⁰⁸ Zum einen habe das Gericht bezüglich des Sachzusammenhangs zwischen steuerlicher Zahlungslast und dem Verwendungszweck des Aufkommens nur festgestellt, dass die betroffenen Gruppen nicht deckungsgleich zu sein bräuchten.¹⁰⁹ Zum anderen lasse sich die Ausnahmeregelung für den energieintensiven Bereich ökologisch nicht begründen,¹¹⁰ was zeige, dass Wirtschaftsinteressen bei der Reform immer noch im Vordergrund ständen. Diese Durchbrechung des ökologischen Zwecks der Reform habe das BVerfG nicht überzeugend begründet.¹¹¹ Auch die Vereinbarkeit der Ökosteuern mit der Finanzverfassung habe das Gericht nicht umfassend untersucht.¹¹² Insbesondere seien die angestrebten Lenkungseffekte der Besteuerung hinsichtlich ihrer Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit nicht überprüft worden.¹¹³

3. Weitere Ökologisierung des Steuersystems

Indem das BVerfG die Verfassungsmäßigkeit von Ökosteuern im Grundsatz bestätigt und dadurch einen Impuls für eine noch weiter ausgreifende Ökologisierung des Steuersystems gesetzt hat, wurde die deutsche ökologische Steuerreform erfolgreich¹¹⁴ beendet. Die aktuelle Diskussion der Weiterentwicklung

¹⁰⁸ In diesem Sinne *Selmer*, in: *Tipke/Söhn/Trzaskalik*, Gedächtnisschrift für Christoph Trzaskalik, 2005, S. 411 (429); *Haas*, in: *Grupp/Hufeld*, FS für Mußgnug, 2005, S. 205 (212).

¹⁰⁹ Dazu *Selmer*, in: *Tipke/Söhn/Trzaskalik*, Gedächtnisschrift für Christoph Trzaskalik, 2005, S. 411 (414 f.). So auch *Waldhoff*: „[D]er Verwendungszweck kann in einem mehr oder weniger großen sachlichen Abstand, damit auch in einem anderen kompetenzrechtlichen Sachbereich und somit bei einer anderen staatlichen Ebene oder Gebietskörperschaft angesiedelt sein“, *Waldhoff*, *StuW* 2002, 285 (304).

¹¹⁰ Vgl. *Selmer*, in: *Tipke/Söhn/Trzaskalik*, Gedächtnisschrift für Christoph Trzaskalik, 2005, S. 411 (424); *Hesselle*, *Ökologisch motivierte Normen*, 2004, S. 64.

¹¹¹ Dazu *Selmer*, in: *Tipke/Söhn/Trzaskalik*, Gedächtnisschrift für Christoph Trzaskalik, 2005, S. 411 (423).

¹¹² Dazu *Haas*, in: *Grupp/Hufeld*, FS für Mußgnug, 2005, S. 205 (212).

¹¹³ So *Haas*, in: *Grupp/Hufeld*, FS für Mußgnug, 2005, S. 205 (213).

¹¹⁴ Dass die Reform als erfolgreich bewertet wird, basiert insbesondere auf ihrer Aufkommenswirkung, dem Mangel an signifikanten negativen Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum, leicht positiven Auswirkungen auf die Beschäftigung, einem leichten steuerinduzierten Anstieg der Energieeffizienz und einem ebenfalls leichten Rückgang der CO₂-

konzentriert sich auf eine Verbesserung des bestehenden Ökosteuersystems unter Berücksichtigung von alten und neuen verfassungs- und wirtschaftsrechtlichen Fragen.

(1) Die allgemeine Problematik der Steuer als Instrument zum Eingriff in die Wirtschaft bleibt und muss entschärft werden. In diesem Sinne ist eine Harmonisierung der Umweltsteuern bzw. -abgaben im internationalen Rahmen zu begrüßen,¹¹⁵ um die negativen Effekte des Umweltschutzes auf die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen zu reduzieren. Da die Steuersätze im EU-Raum noch nicht harmonisiert sind und in die Zuständigkeit der jeweiligen Mitgliedstaaten fallen, werden deutsche Unternehmen wegen der hohen Ökosteuersätze im europäischen Wettbewerb benachteiligt, wodurch die unternehmerische Planungssicherheit und folglich die möglichen Investitionen in saubere Produktionstechnologien gefährdet sind.¹¹⁶ Bei der Umsetzung des EU-Rechts im Energiebereich ist Deutschland die Koordination der Ökologisierung des Verbrauchsteuerrechts und die direkte Förderung der Anlagenbetreiber durch marktwirtschaftliche Instrumente nicht gelungen.¹¹⁷

(2) Schwierigkeiten können sich ferner im Blick auf die Anforderungen des Gleichheitssatzes bezüglich der Belastungswirkungen von Ökosteuern ergeben. Zusammen mit anderen indirekten Steuern haben Ökosteuern eine regressive Wirkung im Steuersystem und belasten Wirtschaftsschwache stärker als

Emissionen, vgl. *Gawel/Purkus*, Zeitschrift für Energiewirtschaft 2015, 77 (78). Dazu als positiv einstimmig *Albuquerque*, RFDUSP 2003, 137 (154 f.); *Blanchet/Oliveira*, Sequência 2014, 159 (180). Skeptisch gegenüber der ökologischen Lenkungswirkung der Ökosteuern zeigen sich *Sturm* und *Vogt* und *Haas*, vgl. *Sturm/Vogt*, Umweltökonomik, 2011, S. 81 ff; *Haas*, in: *Grupp/Hufeld*, FS für Mußnug, 2005, S. 205 (214). Die Letzte zweifelt besonders an der heutige erhöhte Konsum- und Leistungsfähigkeit der Bevölkerung bezüglich Energie, vgl. *Haas*, in: *Grupp/Hufeld*, FS für Mußnug, 2005, S. 205 (214).

¹¹⁵ Vgl. *Kloepfer*, DÖV 1975, 593 (597).

¹¹⁶ Vgl. *Stein/Thoms*, BB 2009, 1451 (1453).

¹¹⁷ Dazu *Stein/Thoms*, BB 2009, 1451 (1457). In diesem Sinne sollten im internationalen Zusammenhang ergänzende Maßnahmen zur Gewährleistung der Wettbewerbsneutralität deutscher Unternehmen zur Verhinderung von Deindustrialisierung getroffen werden. Vgl. *Grahl/Kümmel*, Wissenschaft & Umwelt 2009, 195 (209).

Wirtschaftsstarken,¹¹⁸ was durch anderen Maßnahmen verringert werden soll.¹¹⁹ Gegen diese Problematik schlagen *Bareis* und *Elser*¹²⁰ eine Kompensation durch Erhöhung des einkommensteuerlichen Existenzminimums vor, „was zu einer Entlastung eines jeden Steuerpflichtigen mit dem absolut gleichen, aber prozentual abnehmendem Betrag führen würde“.

(3) Dazu entsprechen die Steuerpflichtigen (energieverbrauchende Unternehmen) nicht unbedingt den vom Aufkommen profitierenden Unternehmen (sozialversicherungspflichtige Arbeitgeber).¹²¹ Normalerweise setzen energieintensive Branchen nur wenig menschliche Arbeitskraft ein, was zu einer Disparität führt. Dagegen müsste eine Kompensation in anderen Systemen verwirklicht werden, „z. B. durch gleichzeitige Anhebung der Renten, der Arbeitslosenunterstützungen und der Sozialhilfesätze“.¹²²

(4) Die Steuerbefreiungen für das produzierende Gewerbe und die Land- und Forstwirtschaft werden bezüglich ihrer beeinträchtigenden Wirkung auf die Energieeffizienz von Ökosteuern immer noch viel kritisiert.¹²³ Diese Ausnahmen und Entlastungen sollen anhand ihrer allokativen und distributiven Begründungen überprüft werden, während alternative Ausgestaltungsmöglichkeiten sowie instrumentelle Alternativen zur Zielerreichung diskutiert werden müssen.¹²⁴ Auch eine gleichheitsgerechte Ausgestaltung von umweltorientierten Lenkungsnormen würde zu einer strengeren Prüfung der Gerechtigkeit bei Steuervergünstigungen als Verschönungssubventionen führen.¹²⁵ Nunmehr sollen Besteuerungs- und Begünstigungstatbestände weiterentwickelt werden, um neue Energieerzeugungsmethoden zu berücksichtigen (z. B. Stromspeicher oder Elektromobilität).¹²⁶

¹¹⁸ Siehe dazu Kapitel F Abs. IV Nr. 6.

¹¹⁹ Arme können bspw. über existierende Transferkanäle (Entfernungspauschale, Miet- und Unterhaltszuschüsse) entlastet werden, vgl. *Grahl/Kümmel*, *Wissenschaft & Umwelt* 2009, 195 (208).

¹²⁰ *Bareis/Elser*, DVBl 2000, 1176 (1182).

¹²¹ Vgl. *Waldhoff*, in: *Isensee/Kirchhof*, HStR V, 2007, S. 813 (907).

¹²² *Bareis/Elser*, DVBl 2000, 1176 (1182).

¹²³ Vgl. *Gawel/Purkus*, *Zeitschrift für Energiewirtschaft* 2015, 77 (84).

¹²⁴ Dazu *Gawel/Purkus*, *Zeitschrift für Energiewirtschaft* 2015, 77 (100).

¹²⁵ Dazu *Haas*, in: *Grupp/Hufeld*, FS für Mußgnug, 2005, S. 205 (211).

¹²⁶ Dazu *Gawel/Purkus*, *Zeitschrift für Energiewirtschaft* 2015, 77 (87 f.).

(5) Die Ökologisierung des Steuersystems fokussiert sich in den letzten Jahren auf die Energiewende, insbesondere auf die Klimaschutzziele, den Ausbau erneuerbarer Energien und die Energieeffizienz.¹²⁷ Damit wurden die von der Reduzierung von CO₂-Emissionen durch Steuerung des Energieverbrauchs verursachten Verzerrungen bzw. die Begünstigung von Steinkohle, Dieselkraftstoff und Flugbenzin¹²⁸ zu einem erheblichen Problem der heutigen Energiebesteuerung.¹²⁹

(6) Eine direkte Lenkungswirkung im Blick auf das übergeordnete Ziel des Klimaschutzes könnte durch eine Ausrichtung der Besteuerung am CO₂-Ausstoß von Energieerzeugnissen umgesetzt werden.¹³⁰ Diese war die von der EU vorgeschlagene Lösung für das Effizienzproblem der Energiebesteuerung: ein umfassender Reformvorschlag zur Herstellung einer verzerrungsfreien Besteuerung durch eine CO₂-Steuer.¹³¹ Eine solche Steuer knüpfte an die konkrete Schadstoffemission und nicht an die Faktoreinsatzmenge oder das Emissionsvolumen an, was zu geringeren Verzerrungen des Steuersystems führte. Dieser Reformvorschlag wurde jedoch 2015 zurückgenommen.¹³²

(7) Wenn die Ökosteuern nicht an den CO₂-Emissionen ausgerichtet sind, wie es der Fall in Deutschland ist, werden zum Teil Anreize für klimapolitisch ungünstige Substitutionsbewegungen geschaffen.¹³³ Diese den Klimaschutz benachteiligenden Verzerrungen können nun indirekt durch die Ausrichtungen von Energie- und Stromsteuern auf den Erneuerbare-Energien-Ausbau oder auf die Förderung der Energieeffizienz verringert werden,¹³⁴ was bis jetzt nur begrenzt geschieht.¹³⁵ Dazu

¹²⁷ Dazu *Gawel/Purkus*, Zeitschrift für Energiewirtschaft 2015, 77 (79).

¹²⁸ Vgl. *Khazzoum [u.a.]*, Energie und Steuern, 2011, S. 25.

¹²⁹ Vgl. *Gawel/Purkus*, Zeitschrift für Energiewirtschaft 2015, 77 (77).

¹³⁰ Vgl. *Gawel/Purkus*, Zeitschrift für Energiewirtschaft 2015, 77 (80).

¹³¹ Dazu *Gawel/Purkus*, Zeitschrift für Energiewirtschaft 2015, 77 (86). Siehe Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/96/EG zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom, 2011. Ähnliche Vorschläge in *Stein/Thoms*, BB 2009, 1451 (1453); *Bareis/Elser*, DVBl 2000, 1176 (1179).

¹³² Vgl. Rücknahme von Vorschlägen der Kommission, Amtsblatt der Europäischen Union, 58, 07/03/2015.

¹³³ Dazu *Gawel/Purkus*, Zeitschrift für Energiewirtschaft 2015, 77 (86).

¹³⁴ In diesem Sinne *Gawel/Purkus*, Zeitschrift für Energiewirtschaft 2015, 77 (80).

¹³⁵ Vgl. *Gawel/Purkus*, Zeitschrift für Energiewirtschaft 2015, 77 (86).

wird eine konsequente konzeptionelle Abstimmung mit dem Emissionshandel (z. B. zwischen Emissionshandelssektoren und Nicht-Emissionshandelssektoren) benötigt.¹³⁶

Gawel und *Purkus*¹³⁷ schlagen hierzu vor, dass eine schrittweise Reduktion von Verzerrungswirkungen zunächst innerhalb einzelner Verwendungsbereiche stattfinden könnte. Der Staat könnte korrigierende Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Verkehrsträgern (Luft-, Straßen- und Schienenverkehr) induzieren und umweltschädliche Subventionen im Verkehr abbauen und das Umsatzsteuerrecht könnte in der EU weiter harmonisiert werden.¹³⁸

Basierend auf den grundsätzlich positiven Ergebnissen der deutschen ökologischen Steuerreform werden im Folgenden die Möglichkeiten von Änderungen zur Ökologisierung des Steuersystems in Brasilien adressiert.

III. Die ökologische Steuerreform in Brasilien

Als Folge des zunehmenden Umweltbewusstseins innerhalb der Gesellschaft wurde das Thema Umweltschutz auch in die Diskussion um die brasilianische Steuerreform eingebracht.¹³⁹ Obwohl einige Fortschritte in diesem Bereich zu beobachten sind,¹⁴⁰ sind viele Vorschläge zur ökologischen Änderung des Steuersystems gescheitert: Das brasilianische Steuersystem ist, insbesondere

¹³⁶ Dazu *Gawel/Purkus*, Zeitschrift für Energiewirtschaft 2015, 77 (86). "Die direkte steuerliche Klimaschutzwirkung ließe sich allerdings verstärken, wenn insbesondere Steuersätze emissionsintensiver Energieerzeugnisse, die nicht vom Emissionshandel erfasst werden, angepasst würden. Ein besonderes Augenmerk wäre hier darauf zu legen, die anhaltende steuerliche Privilegierung von Energieerzeugnissen mit hohem CO₂-Ausstoß, wie Kohle, und entstehende Verzerrungswirkungen zu korrigieren", vgl. *Gawel/Purkus*, Zeitschrift für Energiewirtschaft 2015, 77 (100).

¹³⁷ *Gawel/Purkus*, Zeitschrift für Energiewirtschaft 2015, 77 (99 f.).

¹³⁸ *Ekar dt* schlägt ähnlich im Rahmen der EU höhere Steuersätze, ein stärker regulierter Wettbewerb und die Beseitigung sinnwidriger Subventionstatbestände für die Verbesserung der Energieeffizienz vor, vgl. *Ekar dt*, ZUR (Sonderheft) 2004, 405 (406).

¹³⁹ Bspw. die von den Verfassungsänderungsvorschlägen versuchten Steuerreformen, die noch analysiert werden.

¹⁴⁰ Siehe dazu Abs. I dieses Kapitels. Vgl. *Costa, R.*, *Lusiáda Direito e Ambiente* 2011, 329 (332).

auf der Verfassungsebene¹⁴¹, wenig ökologisch.¹⁴² Gerade hinsichtlich des Einflusses der Zerstörung des Amazonasurwaldes auf die globale Klimaveränderung sowie in Bezug auf dessen Biodiversität und Wasserpotenzial wird Brasilien seiner wichtigen Rolle nicht gerecht. Trotz anderer punktueller umweltschutzbezogener Regeln im verfassungsrechtlichen Steuerrecht ist die Abgabe auf Kraftstoff *CIDE-Comb* das einzige Instrument, das wirklich umweltschutzrelevante Wirkungen aufweist. Die Motivation zu deren Einführung war jedoch mehr fiskalischer als umweltschützender Natur, wie im Folgenden zu sehen sein wird.

1. Zum Stand der Ökologisierung des brasilianischen Steuersystems

Die Diskussionen über eine ökologische Steuerreform begannen in Brasilien bereits mit der Verankerung des Grundrechts auf eine ökologisch ausgeglichene Umwelt (Art. 225 CF) in der Verfassung sowie mit der Einführung des Umweltschutzes als Prinzip der Wirtschaftsordnung (Art. 170 Nr. IV CF) im Jahre 1988. Als Folge wurde das Steuerrechtssystem um umweltfreundliche Regeln erweitert: Schon die erste Version der Verfassung von 1988 erlaubte gemäß Art. 153 § 1 CF¹⁴³, dass die Exekutive die Sätze der Einfuhrsteuer (*Imposto sobre Importações*), der Ausfuhrsteuer (*Imposto sobre Exportações*), der Steuer auf die Herstellung industrialisierter Güter (IPI – *Imposto sobre Produtos Industrializados*)¹⁴⁴ sowie der Steuer auf finanzielle Umsätze (IOF – *Imposto sobre*

¹⁴¹ Das brasilianische Steuersystem ist sehr detailliert in der Verfassung geregelt, was zu seiner Starrheit bzgl. Steueränderungen und zu einer strengeren Bindung des Gesetzgebers führt, vgl. *Costa, R.*, *Lusiada Direito e Ambiente* 2011, 329 (337).

¹⁴² Vgl. bspw. *Costa, R.*, *Lusiada Direito e Ambiente* 2011, 329 (340); *Blanchet/Oliveira*, *Sequência* 2014, 159 (163).

¹⁴³ "Art. 153 § 1. Die exekutive Gewalt ist, unter Beachtung der gesetzlichen Bedingungen und Grenzen, dazu befähigt, die Steuersätze der in den Unterabschnitten I, II, IV und V aufgeführten Steuern zu ändern." Übersetzung J.M.

¹⁴⁴ Diese Steuer entspricht einer Bundesmehrwertsteuer, die jede Phase des Herstellungsprozesses einer Ware besteuert (Art. 153 Nr. IV CF, 46 CTN). Besteuert werden sowohl Transaktionen zwischen Herstellern als auch zwischen Händlern und Herstellern, soweit es sich um industrialisierte Waren handelt (Art. 46 Nr. II CTN i.V.m. Art. 51 CTN).

Operações Financeiras) auch aus außerfiskalischen Gründen ändern darf. Damit wurde zugleich das außerfiskalische Ziel des Umweltschutzes bei diesen Steuern verfassungsrechtlich zugelassen.

Nach der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls im August 2002 wurde am 19. Dezember 2003 die Verfassungsänderung Nr. 42¹⁴⁵ verabschiedet. Sie ergänzte die Finanzverfassungsvorschrift des Art. 170 Nr. VI CF¹⁴⁶ dadurch, dass sie explizit die Diskriminierung von umweltschädlichen wirtschaftlichen Tätigkeiten und Produkten bei der Besteuerung erlaubt und gebietet, und hat somit unmittelbare Auswirkungen auf das Abgaben- und Steuerrecht. Ursprünglich lag der Verfassungsänderung 42/03 keine ökologische Motivation zugrunde.¹⁴⁷ Zunächst stellte sie lediglich eine strukturelle Änderung des brasilianischen Steuerrechtssystems dar, um dessen wirtschaftliche Effizienz durch eine rationalere Gestaltung und die generelle Vereinfachung des Systems sowie die soziale Gerechtigkeit durch die Entlastung einkommensschwacher Schichten zu erhöhen.¹⁴⁸ Die sich bisher regressiv auswirkende Besteuerung sollte dadurch insgesamt progressiver werden.¹⁴⁹ Die Änderung im Art. 170 Nr. VI CF wurde erst in die letzte Fassung, die von der Abgeordnetenkammer dem Senat zur Abstimmung vorgelegt wurde, eingeführt.¹⁵⁰

„Grüne Nuancen“¹⁵¹ lassen sich bei den wichtigsten brasilianischen Steuern in Form von ökologischen Steueranreizen als Verwirklichung des

¹⁴⁵ EC 42/2003.

¹⁴⁶ „Art. 170. (...) VI – Schutz der Umwelt, auch durch unterschiedliche Behandlung entsprechend des Einflusses der jeweiligen Produkte und Dienstleistungen und/oder ihrer Herstellungsverfahren und Benutzung für die Umwelt; (...)“. Übersetzung J.M.

¹⁴⁷ Weder wurde die ökologische Anregung vom Gesetzgeber in der Begründung der Verfassungsänderung erwähnt, noch erschien die Änderung in Art. 170 Nr. VI CF im ersten Verfassungsänderungsvorschlag, vgl. Proposta de Emenda à Constituição Nr. 41 de 2003, Diário da Câmara dos Deputados, 30.04.03.

¹⁴⁸ So in der Begründung der Verfassungsänderungsvorschlag Nr. 41, vgl. Proposta de Emenda à Constituição Nr. 41 de 2003, Diário da Câmara dos Deputados, 30.04.03.

¹⁴⁹ Dazu Proposta de Emenda à Constituição Nr. 41 de 2003, Diário da Câmara dos Deputados, 30.04.03.

¹⁵⁰ Vgl. Proposta de Emenda à Constituição Nr. 41 de 2003, Diário da Câmara dos Deputados, 30.04.03.

¹⁵¹ Nach dem Ausdruck von *Martinho*, RIDB 2013, 15271 (15296). Damit sind „kleinere“ Gebote gemeint, die nicht viele betreffen, aber schon auf ein korrektes Umweltverhalten der Steuerpflichtigen gerichtet sind.

Diskriminierungsgebots von Art. 170 Nr. VI CF feststellen. Dieses Gebot lässt sich sowohl durch den Gebrauch von Steuerbefreiungen als auch die selektive Anwendung von nach ihrer Umweltschädlichkeit abgestuften Steuersätzen¹⁵² für Waren und Dienstleistungen verwirklichen. Beispielsweise können Aufwendungen für Auf- oder Wiederaufforstung von der Bemessungsgrundlage der Einkommens- und Körperschaftssteuer (IR – *Imposto de renda pessoa física e pessoa jurídica*) abgezogen werden.¹⁵³ Auch bei der Steuer auf die Herstellung industrialisierter Güter werden geringere Steuersätze für Fahrzeuge angewendet, die Ethanol statt Benzin oder Diesel verwenden.¹⁵⁴ Mit dem Bundesgesetz Nr. 9.393/96 wurde des Weiteren die sog. „grüne“ ländliche Grundsteuer (ITR – *Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural*) eingeführt. Dadurch werden Gebiete nativer Wälder sowie Schutzgebiete (nicht nur solche, die gesetzlich, sondern auch solche, die vom Steuerpflichtigen freiwillig dazu bestimmt wurden) nicht in der Festsetzung der Bemessungsgrundlage der Steuer berücksichtigt (Art. 10 § 1 Nr. II lit. a, b G 9.393/96).¹⁵⁵ Bei der dem jeweiligen Bundesland zustehenden Umsatzsteuer auf Warenumlauf, grenzüberschreitende Beförderungs- und Kommunikationsdienstleistungen (ICMS – *Imposto sobre Comercialização de Mercadorias e Serviços*) werden Steuervorteile für weniger umweltbelastende Umsätze gewährt.¹⁵⁶ Ein „grüner“ Aufkommensverteilungsmechanismus dieser

¹⁵² In Brasilien wird das Steuerrecht von der Technik der selektiven Besteuerung durch das Selektivitätsprinzip geprägt. Dies besteht aus der Anwendung von unterschiedlichen Steuersätzen für Waren- oder Dienstleistungskategorien. Als ein Subprinzip des Leistungsfähigkeitsprinzips wurde die Selektivität zuerst bzgl. der Wesentlichkeit der besteuerten Güter, bspw. in Art. 153 § 3 Nr. I und 155 § 2 Nr. III CF anerkannt, vgl. *Torres*, *Curso de Direito Financeiro*, 2011, S. 94 f. Eine ökologische Selektivität wird durch Art. 170 Nr. IV CF geboten. Mehr dazu in *Pinto*, in: *XIX CONPEDI*, 2010, S. 4383 (4390 ff.).

¹⁵³ Art. 1 G 5.106/66. Dazu gibt es einen Gesetzentwurf (PL 5974/05), der den Abzug von an gemeinnützige Organisationen gespendeten Beiträge zur Verwendung für umweltbezogene Projekte von der Einkommensteuer (bis zu 80%) und der Körperschaftsteuer (bis zu 40%) ermöglicht, vgl. *Projeto de Lei Nr. 5974 de 2005*, *Diário da Câmara dos Deputados*, 29.09.05.

¹⁵⁴ Gemäß die Bundesverordnung Nr. 755/93 werden Benzin verbrauchende Fahrzeuge einem Steuersatz von 25% oder 30%, Ethanol verbrauchende Fahrzeuge einem Steuersatz von 20% oder 25% unterworfen. Über die ökologischen Wirkungen dieser Steuer siehe *Costa, M.*, *juris rationis* 2012, 89 (91); *Souza Filho*, *Revista tributária e de finanças públicas* 2012, 321.

¹⁵⁵ Auch gesetzliche Naturschutzgebiete (*Reserva legal*) werden gemäß dem Waldgesetzbuch (G 12.651/12) von der ländlichen Grundsteuer befreit.

¹⁵⁶ Wie bspw. das Landesgesetz 2.826/03 von Amazonas in seinem Art. 4 § 1 Nr. VII.

Steuer, der sog. *ICMS-Eco*, wurde seit 1991 von einigen Bundesländern¹⁵⁷ eingeführt und besteht aus der Zweckbindung eines Teils des Steueraufkommens: Nach Art. 158 einzelner § Nr. II CF erhalten die Gemeinden das von ihnen erbrachte Aufkommen, wenn sie umweltschützende Tätigkeiten fördern oder über Schutzgebiete verfügen. Dies stellt ein wirkungsvolles Instrument des kommunalen Umweltmanagements dar.¹⁵⁸ Bei der brasilianischen Kfz-Steuer (*IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor*) können andererseits unterschiedliche Sätze für Gas, Strom, Ethanol, Diesel und Benzin verbrauchende Fahrzeuge¹⁵⁹ angewendet werden.

Neben den Steueranreizen gibt es im brasilianischen System auch noch einige Steuern, die aus Relevanz für den Umweltschutz besitzen. So wirkt die ländliche Grundsteuer von Art. 153 Nr. VI CF progressiv (Art. 153 § 4 Nr. I CF) hinsichtlich der sozialen Funktion des Eigentums. Folglich dient die Steuer unmittelbar dem Umweltschutz gemäß der Definition der sozialen Funktion des ländlichen Eigentums in Art. 186 CF, welche auch den Umweltschutz umfasst.

Hervorzuheben ist ferner das Beispiel der IPTU (*Imposto sobre a propriedade territorial urbana*), die auf das Eigentum an städtischen Grundstücken erhoben wird, aber auch unmittelbar zu Umweltschutzzwecken verwendet werden kann. Die Verfassung gebietet in Art. 182 § 4 Nr. II CF einen mit der Zeit progressiver werdenden Steuersatz für unbebaute, unternutzte oder ungenutzte Grundstücke. Durch diese Vorschrift wird das Eigentum zu einem Instrument der Verwirklichung des Verfassungsprojekts,¹⁶⁰ insbesondere des Grundrechts in Art. 5 Nr. XXIII CF: Das Eigentum soll eine soziale Funktion erfüllen, wodurch das Eigentumsrecht insoweit einschränkbar ist, als der Eigentumsnutzen andere verfassungsrechtliche Gewährleistungen nicht gefährdet.¹⁶¹ In diesem Sinne umfasst die soziale Funktion

¹⁵⁷ Acre, Amapá, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo, Tocantins (16 der 26 brasilianischen Bundesländer).

¹⁵⁸ So *Costa, M.*, *juris rationis* 2012, 89 (92).

¹⁵⁹ Bspw. die Stadt Rio de Janeiro gemäß dem Stadtgesetz 2.877/97.

¹⁶⁰ Dazu *Ramos, J.*, *Revista do direito* 2010, 99 (105).

¹⁶¹ Vgl. *Krell*, in: *Sarlet, Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais*, 2010, S. 173 (174).

des Eigentums auch ökologische Elemente.¹⁶² In der Praxis wird dieser progressive Tarif jedoch nicht zu Umweltschutzzwecken genutzt, da eine umweltrechtliche Auslegung der steuerrechtlichen Verfassungsvorschrift von der Rechtsprechung noch nicht akzeptiert ist.¹⁶³ Viele Städte¹⁶⁴ nutzen jedoch bereits die IPTU als Mittel des Umweltschutzes dadurch, dass Unternehmer Steuervorteile für die umweltorientierte Nutzung ihres Eigentums erhalten.

Man kann also resümieren, dass Brasilien eine noch zurückhaltende ökologische Besteuerung vorzuweisen hat. Trotz der grünen Nuancen der oben genannten Steuern fehlt dem brasilianischen Steuerrecht noch ein klarer gestaltetes Regelungssystem, das zu einem umfassenden Umweltschutz führen könnte. Trotz des verfassungsrechtlichen Gebots zum Umweltschutz, als Grundrecht und als Prinzip der Wirtschaftsordnung, handelt es sich hierbei um sehr abstrakte Gebote, die bis jetzt wenig zu konkreter Verwirklichung im Rahmen des Steuerrechts geführt haben.

2. Die CIDE-Comb als ökologische Abgabe

a) Überblick

Wie im vorangegangenen Kapitel gezeigt, hatte bei der ökologischen Steuerreform in Deutschland die Besteuerung von Kraftstoff aufgrund der Priorität der Kohlendioxid-Reduzierung im Rahmen der internationalen Verträge zum

¹⁶² Über die soziale Funktion des Eigentums und ihre ökologische Dimension siehe die vergleichende Studie über brasilianisches und deutsches Recht von *Krell*, in: *Sarlet, Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais*, 2010, S. 173. Dazu auch *Kloepfer*, *Umweltrecht*, 2004, S. 136 ff.; *Derani*, *Direito ambiental econômico*, 2008, S. 238; *Petter*, *Princípios constitucionais da ordem econômica*, 2008, S. 283; *Gusmão*, *Revista tributária e de finanças públicas* 2006, 113 (135). Zu einer deutschen Betrachtung von Eigentum und Umweltschutz siehe oben Kapitel B Fn. 40.

¹⁶³ Vielmehr dient Art. 182 § 4 Nr. II CF i.V.m. Art. 5 Nr. XXIII CF einer sozial gerechteren Landverteilung, da nur dem produktiven Eigentum Steuerermäßigungen gewährt wird, vgl. *Ramos, J.*, *Revista do direito* 2010, 99 (113). Über die Rolle der Rechtsprechung im brasilianischen Umweltverfassungsrecht siehe *Krell*, *JöR* 2014, 693 (698 ff.).

¹⁶⁴ Bspw. die Städte São Leopoldo (RS), Petrópolis (RJ), Aracajú (SE), Campo Grande (MS) und Rio de Janeiro (RJ), vgl. *Souza Filho*, *Revista tributária e de finanças públicas* 2012, 321 (339).

Umweltschutz Vorrang. In diesem Sinne hat auch Brasilien im Bereich der Kohlendioxid-Reduzierung bereits Anstrengungen unternommen, um seine internationalen Verpflichtungen zu erfüllen.

Als ein erster Schritt, um durch die Besteuerung eine CO₂-Minimierung zu erreichen, könnte die zusätzliche Einführung der CIDE-Comb im brasilianischen Abgabensystem angesehen werden, die der deutschen Ökosteuer nahekommt. Wie gesehen hat diese Abgabe jedoch in Bezug auf ihre Struktur als auch auf das Hauptziel Eigenschaften, die nicht mit der klassischen Definition einer Ökosteuer in Einklang stehen.¹⁶⁵

Für das nähere Verständnis der CIDE-Comb ist eine Klärung des Hintergrundes der Energiebesteuerung im brasilianischen Steuersystem von Bedeutung. Brasilien hat ein großes Potenzial hinsichtlich erneuerbarer Energien und hängt weniger von nicht-erneuerbaren Energieträgern als andere Länder ab.¹⁶⁶ Hier sind das Zuckerrohr, aus welchem Ethanol gewonnen wird, Solarenergie, Windenergie sowie Wasserkraft zu nennen, dem jedoch mittlerweile auch ein hohes Potenzial an Kraftstoff durch die neu entdeckten Erdölreserven gegenübersteht.¹⁶⁷

Die derzeitige Energiepolitik Brasiliens versucht mehr Energieeffizienz für Private und Industrie zu schaffen, das heißt die Bedingungen für das Wirtschaften mit geringerer Nutzung von Primärenergie zu schaffen und somit die negativen Auswirkungen auf die Umwelt zu minimieren.¹⁶⁸ Die von den Ölkrisen (1973-74 und 1979-81) verursachte Erhöhung des Energiepreises hat den Staat zu einer Verbreiterung der nationalen Energiematrix und zu einer Verbesserung der Energiesicherheit gezwungen.¹⁶⁹ In diesem Zusammenhang wurde, forciert auch durch die internationalen Anforderungen im Rahmen von Umweltverträgen, die Entwicklung der Nutzung von erneuerbaren Energien gefördert.

¹⁶⁵ Siehe dazu Kapitel F Abs. III Nr. 4.

¹⁶⁶ Vgl. *Blanchet/Oliveira*, Sequência 2014, 159 (167).

¹⁶⁷ Das riesige Ölfeld *Libra* soll Brasilien in Zukunft auf Platz 13 unter den internationalen Ölproduzenten führen, vgl. *Fischermann*, Die Zeit 04.11.2013.

¹⁶⁸ Gemäß den Plan zur Energieeffizienz, vgl. *MME [u.a.]*, Plano Nacional de Eficiência Energética, 2011, S. 1.

¹⁶⁹ Diese Krisen haben zur Einführung des Ethanol-Programms (*Pró-Álcool*) geführt, vgl. *MME [u.a.]*, Plano Nacional de Eficiência Energética, 2011, S. 3.

Der brasilianische Energiemarkt ist von der hohen Relevanz des Transportbereichs geprägt, der an zweiter Stelle im Bereich Energiekonsum steht.¹⁷⁰ Außerdem hat Brasilien den viertgrößten Automarkt der Welt mit steigender Tendenz.¹⁷¹ Aus ökologischer Sicht wird diese umweltgefährdende Situation zum Teil dadurch kompensiert, dass erneuerbare, flüssige Kraftstoffe (Ethanol und Biodiesel) einen relevanten Anteil des Kraftstoffmarktes ausmachen.¹⁷²

b) *Umweltauswirkungen der CIDE-Comb*

Die Bewertung der Umweltauswirkungen der CIDE-Comb erweist sich im Rahmen ihrer Zuordnung als ökologische Abgabe als wichtig. Diese Wirkungen können sowohl bei dem Verhalten der Steuerbelastenden bzw. bei dem Verbrauch von Kraftstoff als auch bei der Verwendung ihres Aufkommens auftreten.

Bei einer erfolgreichen Lenkungswirkung lassen sich konkrete Ergebnisse zur langfristigen Änderung des Verhaltens von Privaten und Unternehmern aufweisen. Die Bewertung des Erfolgs der Besteuerung kann durch statistische Analysen des Verhaltens der Bevölkerung oder durch die Verringerung des Aufkommens der Abgabe bestätigt werden.¹⁷³ Problematisch bei Kraftstoff ist jedoch, dass eine Erhöhung der auf diesen anfallenden Steuersätzen nicht immer zu mehr Effizienz führt,¹⁷⁴ wenn es keine andere günstigere oder preisgleiche Alternative zum umweltschädlichen Kraftstoff gibt. In einem Vergleich der durchschnittlichen Abgabelasten (nicht nur der CIDE-Comb) bei Benzin und Ethanol wurde beispielsweise festgestellt, dass die Abgabenlast auf Benzin bei 36,79% gegenüber 31,92% bei Ethanol in 2012 lag.¹⁷⁵ Außerdem wurden durch einen

¹⁷⁰ Vgl. *MME [u.a.]*, Plano Nacional de Eficiência Energética, 2011, S. 40.

¹⁷¹ Siehe dazu die Studie von *Domingues [u.a.]*, Revista tributária e de finanças públicas 2012, 207 (211).

¹⁷² Vgl. *MME [u.a.]*, Plano Nacional de Eficiência Energética, 2011, S. 43.

¹⁷³ Wenn Private und Unternehmen den Verbrauch von umweltschädlichen Kraftstoffen vermindern, bezahlen sie weniger an CIDE-Comb und folglich sinkt das Aufkommen.

¹⁷⁴ So auch *Gusmão*, Revista tributária e de finanças públicas 2006, 113 (129).

¹⁷⁵ Daten in *Tôres*, ConJur 2012, 1 (1). Satz der CIDE-Comb auf Benzin nach der Zwischenmaßnahme Nr. 556/11: R\$ 860,00/m³. Satz des CIDE-Comb auf Ethanol: R\$ 37,20/m³.

Beschluss der Bundespräsidentin von 2012¹⁷⁶ die CIDE-Comb-Sätze für alle Kraftstoffe bei Null festgelegt, sodass sie bis 2015 nicht erhoben wurde.¹⁷⁷ Der Unterschied zwischen umweltschädlichen und umweltschonenden Kraftstoffen ist noch immer sehr gering und die Besteuerung des umweltschonenden Ethanol noch immer sehr hoch. Damit wird der Ethanolverbrauch gegenüber dem Benzinverbrauch nicht bevorzugt, wie es der Grundsatz des Umweltschutzes eigentlich erforderte.¹⁷⁸

Die Aufkommensverwendung kann nachteilige Umweltauswirkungen dadurch zeigen, dass das Aufkommen für Zuschüsse auch für umweltschädliche Kraftstoffe (Art. 177 § 4 Nr. II lit. a CF) verwendet wird.¹⁷⁹ Auf der anderen Seite werden damit auf die Erdöl- und Erdgasindustrie bezogene Umweltprojekte finanziert (Art. 177 § 4 Nr. II lit. b CF) und die Verkehrsinfrastruktur verbessert (Art. 177 § 4 Nr. II lit. c CF), was positiv auf die Umwelt wirken kann.

Mit dem Erlass des Bundesgesetzes 10.336/2001 wurde erwartet, dass ein Fonds zum Umweltschutz im Bereich der Kraftstoffe für den Einsatz des Aufkommens geschaffen würde, was durch einen letztlich gescheiterten Gesetzesentwurf (PL 623/2003 zur Schaffung eines Fonds zur Finanzierung und Unterstützung von Projekten zur Vorbeugung, Revitalisierung und Erholung der durch Tätigkeiten der Ölindustrie beeinträchtigten Gebiete) auch versucht wurde.¹⁸⁰

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die CIDE-Comb, auch wenn ihr Hauptziel die Erzielung von Einnahmen ist, eine ökologische Abgabe darstellt. Denn sie hat eine positive Wirkung auf den Umweltschutz und kann somit als ein umweltschützender Staatseingriff in die Wirtschaft charakterisiert werden. Trotz der ökologischen Wirkung wird das Aufkommen der Abgabe nur zu einem geringen Teil zur Finanzierung von Umweltschutzprogrammen genutzt. Vielmehr soll das

¹⁷⁶ Decreto Nr. 7.764, Diário Oficial da União, 1, 22.06.2012.

¹⁷⁷ Dieser Beschluss wurde durch den Art. 4 des Decreto Nr. 8.395/2015 am Anfang 2015 erhoben.

¹⁷⁸ Auch in *Tôrres*, ConJur 2012, 1 (1).

¹⁷⁹ Wenn z.B. aus wirtschaftlichen Gründen nur die CIDE-Comb auf Benzin verringert wird. Art. 9 G 10.336/01 schreibt dem Bund die Möglichkeit vor, die Sätze für jedes Produkt zu verringern.

¹⁸⁰ Dazu *Tôrres*, ConJur 2012, 1 (3); *Domingues/Moreira*, Rev. Direito Int. Econ. Tribut. 2009, 219 (228).

Aufkommen den Abgabepflichtigen begünstigen, wie beispielsweise durch den Bau neuer bzw. den Ausbau oder die Ausbesserung alter Überlandstraßen und Autobahnen.

3. Übergreifende Überlegungen zu einer ökologisch geleiteten Umgestaltung des brasilianischen Steuersystems

a) Totalrevision oder schrittweiser Umbau?

Die Dringlichkeit einer Steuerreform in Brasilien ist offensichtlich. Das brasilianische Steuersystem beruht in weiten Teilen immer noch auf dem nationalen Abgabegesetzbuch (CTN) von 1966. Die Strukturen der Hauptsteuern haben sich nicht geändert, weder bei der Zuständigkeitsverteilung noch bei der Aufkommensverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Das überkommene Steuersystem wurde in die neue Verfassung übernommen; die Finanzverfassung folgt dem Modell des nationalen Abgabegesetzbuchs.

In der Literatur herrscht Konsens darüber, dass die Hauptprobleme des brasilianischen Steuersystems u.a. die fiskalische Komplexität, der sog. „fiskalische Krieg“ (*guerra fiscal*) zwischen Ländern und Gemeinden¹⁸¹ sowie die Überlagerung

¹⁸¹ Ein solches Verfahren wird durch Art. 151 Nr. I CF ermächtigt, der die Gewährung von unterschiedlichen steuerlichen Anreizen auf der Länderebene zulässt, um das Gleichgewicht der sozioökonomischen Entwicklung zwischen den unterschiedlichen Regionen zu fördern. Die von den reichen Ländern zugestandenen Anreize verletzen deutlich das von der Verfassung festgesetzte Ziel der Republik: die Verminderung der sozialen und regionalen Ungleichheiten (Art. 3 Nr. III CF). Im Gegensatz dazu dienen die von den armen Ländern zugestandenen Anreize der tatsächlichen Verwirklichung dieses Ziels. Die Unternehmer nehmen die Steuervorteile des Bundeslandes dann in der Entscheidung über ihren Tätigkeitsort in Anspruch. Daraus resultiert eine Verzerrung der Wettbewerbsneutralität im Rahmen des zwischenstaatlichen Handels, vgl. Gassen, *A Tributação do Consumo*, 2004, S. 141; Machado, *Curso de Direito Tributário Brasileiro*, 2005, S. 362 f.

von Steuertatbeständen sind (IPI, ICMS, ISS¹⁸², PIS¹⁸³, COFINS¹⁸⁴ und CIDE).¹⁸⁵ Eine Analyse von *Fernandes*¹⁸⁶ kommt zu dem Schluss, dass der Schwerpunkt einer grundlegenden Steuerreform auf der Steuergerechtigkeit bzw. der Verringerung der Besteuerungsungleichheit liegen sollte.¹⁸⁷ Darüber hinaus betont der Autor die Wichtigkeit einer Neuorientierung und Restrukturierung des nationalen Steuersystems, um die folgenden drei strukturellen Grundprobleme in Angriff zu nehmen: die Kumulation und hohe Steuerlast der Mehrwertsteuern (IPI, ICMS und ISS); die Regressivität der Einkommens- und Vermögensbesteuerung; die Unklarheit bzw. Komplexität des nationalen Steuersystems.

Die Idee einer großen Reform des brasilianischen Steuersystems gab es bereits in den 80er Jahren des vergangenen Jahrhunderts. Nach vielen gescheiterten Anläufen zu einer systematischen Steuerreform wurden seit 2007 mehrere Verfassungsänderungsentwürfe, welche bei den legislativen Kammern vorgelegt wurden, im Anhang des Verfassungsänderungsentwurfs 31 von 2007 (PEC 31/07)¹⁸⁸ zu einer möglichen großen Kernreform des brasilianischen Steuersystems zusammengefasst.¹⁸⁹ Hauptziele der PEC 31/07 sind, die Kumulativwirkung durch die Entlastung von Arbeitsnebenkosten und die Einführung einer Bundesmehrwertsteuer zu verringern sowie Investitionen durch die Reduzierung der Frist für die Erstattung der Umsatzsteuer ICMS zu fördern.¹⁹⁰ Aus ökologischer Perspektive definieren die PEC 31/07 und ihre Anhänge den Umweltschutz als eines ihrer Ziele. Der Umweltschutz würde in diesem Fall

¹⁸² Bzw. Umsatzsteuer auf Warentransport, grenzüberschreitende Beförderungs- und Kommunikationsdienstleistungen, Steuer auf Herstellung industrialisierter Güter und Steuer auf Dienstleistungen jedweder Art.

¹⁸³ Programa de Integração Social (PIS): Programm zur sozialen Integration.

¹⁸⁴ Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS): Beitrag zur Finanzierung der Sozialfürsorge.

¹⁸⁵ Dazu *Martins*, *Revista do Sescon - SP* 2011, 10 (10).

¹⁸⁶ Vgl. *Fernandes*, *Consulex* 2013, 49 (49).

¹⁸⁷ Die Steigerung der Staatsquote (zwischen 1980 und 2013 hat sich das Besteuerungsniveau von 30% zu 36% des Bruttoinlandsprodukts erhöht) trägt auch zu dem Ungleichgewicht im Lebensniveau der brasilianischen Bürger bei, vgl. *Harada*, *Revista tributária e de finanças públicas* 2013, 27 (28).

¹⁸⁸ Proposta de Emenda à Constituição Nr. 31 de 2007, *Diário da Câmara dos Deputados*, 09.04.07.

¹⁸⁹ Zu den folgenden Erwägungen über die Steuerreform siehe *Pereira/Ferreira*, *RBEE* 2010, 191 (205).

¹⁹⁰ Eine Reform in Form der PEC 31/07 wurde hinsichtlich der Erhöhung der Staatseinnahmen, des Konsums und des Wohlstandes als positiv bewertet. Außerdem würde sie zu mehr Steuergerechtigkeit führen, vgl. *Pereira/Ferreira*, *RBEE* 2010, 191 (205).

insbesondere bei der Überweisung eines Teils des ICMS-Aufkommens an die Städte (*ICMS-Eco*) sowie bei der Erhebung der IPI gefördert. Jedoch beschränken sich die vorgeschlagenen ökologischen Änderungen auf diese beiden Maßnahmen.¹⁹¹ Der Verfassungsänderungsentwurf wartet seit 2008 noch auf Zustimmung in der Abgeordnetenversammlung.¹⁹²

Der Verfassungsänderungsentwurf Nr. 353 von 2009 (PEC 353/09)¹⁹³ wurde unter dem Begriff „ökologische Steuerreform“ vorgestellt und als eine Antwort auf die internationalen Forderungen im Bereich Umweltschutz wahrgenommen.¹⁹⁴ Er hat die Einführung des Umweltschutzes in Form einer generellen Klausel¹⁹⁵ vorgeschlagen. Sie fordert das ökologische Lenkungsziel bezüglich aller Steuern und Abgaben sowie die Aufkommensverteilung nach ökologischen Kriterien und sollte auch bei der Fixierung von Steuersätzen sowie der Gewährung u.a. von Steuerbefreiungen beachtet werden.¹⁹⁶ Die PEC 353/09 würde das Umweltschutzprinzip im verfassungsrechtlichen Steuersystem ausdrücklich herausstellen, was aber nicht zwingend die Gestaltung der Steuern und Abgaben ökologisch ändern würde.¹⁹⁷ Die PEC 353/09 wurde im August 2012 abgelehnt.

Bis jetzt sind alle Versuche einer Steuersystemreform gescheitert. *Martins*¹⁹⁸ begründet dies mit der Reichweite der vorgeschlagenen Änderungen, die das System vollständig neu gestalten würden. Problematisch ist außerdem, dass die Reformentwürfe immer noch von vielen wirtschaftlichen Aspekten geprägt sind und die relevanten Umweltschutzfragen, wie die Einführung einer generellen Umweltklausel im Sinne der PEC 353/09 in den Hintergrund drängen.¹⁹⁹

¹⁹¹ Siehe dazu die Begründung des PEC 31/07 in Proposta de Emenda à Constituição Nr. 31 de 2007, Diário da Câmara dos Deputados, 09.04.07.

¹⁹² Seit 28.08.2008 (Stand: 10.02.16).

¹⁹³ Proposta de Emenda à Constituição Nr. 353 de 2009, Diário da Câmara dos Deputados, 15.04.09.

¹⁹⁴ Dazu *Martinho*, RIDB 2013, 15271 (15295).

¹⁹⁵ Dazu *Fiorillo/Ferreira*, *Direito ambiental tributário*, 2010, S. 185.

¹⁹⁶ Vgl. *Souza Filho*, *Revista tributária e de finanças públicas* 2012, 321 (341); *Fiorillo/Ferreira*, *Direito ambiental tributário*, 2010, S. 185.

¹⁹⁷ *Martinho* erwähnt dazu, dass die PEC 353/09 nur einzelne palliative Maßnahmen, die eigentlich schon einfachgesetzlich verwirklicht werden könnten, einzuführen gedenkt, vgl. *Martinho*, RIDB 2013, 15271 (15299).

¹⁹⁸ *Martins*, *Revista do Sescon - SP* 2011, 10 (10).

¹⁹⁹ Dazu *Nilson [u.a.]*, *Revista catarinense da ciência contábil* 2010-2011, 9 (11).

Der brasilianische verfassungsändernde Gesetzgeber ist noch mit einem weiteren Problem konfrontiert: Lenkungsabgaben werden sehr häufig abweichend von ihrem ursprünglichen Zweck genutzt. So werden sie bspw. oft für eine Flexibilisierung der harten Besteuerungsprinzipien und für eine Erhöhung des Steueraufkommens genutzt.²⁰⁰ Deshalb ist bei der Einführung solcher Abgaben Vorsicht geboten, besonders bei der CIDE, die als Beitrag flexiblere verfassungsrechtliche Voraussetzungen gegenüber Steuern hat.

Eine ökologische Steuer mit einem Lenkungshauptzweck der Vermeidung von umweltschädlichem Verhalten²⁰¹ ohne Zweckbindung würde nur schwerlich auf Akzeptanz bei den Bürgern treffen. Die Erhöhung der ohnehin sehr hohen Steuerlast, die fehlende Bindung des Aufkommens an Umweltschutzprogramme und insbesondere die fehlende Transparenz des Staatsbudgets in Brasilien erschweren die Begründung einer politischen Entscheidung für die Einführung einer ökologischen Lenkungssteuer. Auch wirtschaftlich muss analysiert werden, wie eine solche Steuer die Wirtschaft verändern würde, da der Preis des Faktors Energie sich stark erhöhen würde.

Die Idee der deutschen Ökosteuer mit Zweckbindung an die Entlastung des Faktors Arbeit stellt eine wirtschaftspolitische Alternative zur Einführung einer reinen Umweltsteuer dar. Da auch Brasilien ein großes Problem mit der hohen Belastung von Unternehmen aufgrund der zahlreichen Sozialabgaben hat, könnte eine Ökosteuer helfen, Unternehmen in Bezug auf den Faktor Arbeit zu entlasten. Das Modell der deutschen Ökosteuer hat den Vorteil, dass der Zweck der Aufkommensbindung den Steuerpflichtigen zugutekommt, womit diese mindestens zu einem Teil entschädigt werden. Dass das Aufkommen einem aktuell gesellschaftlich relevanten Bereich unmittelbar dient, stärkt die Akzeptanz der Steuer unter den Bürgern, was eine Erhöhung der Steuermoral und einen Rückgang der Steuerhinterziehung wahrscheinlich macht.

²⁰⁰ Dazu *Harada*, *Revista tributária e de finanças públicas* 2013, 27 (30 f.).

²⁰¹ Vgl. *Felippi*, in: *Desafios para a conservação e uso sustentável*, 2012, S. 29 (43); *Amaral*, *RDA* 2008, 212 (226).

Problematisch in Brasilien ist ferner die Konzentration auf die Konsumbesteuerung. Studien²⁰² zeigen, dass der Staat in Schwellen- und Entwicklungsländern sein Aufkommen auf die Konsumbesteuerung konzentriert. In Brasilien umfasst die Konsumbesteuerung 68,20% des Staatssteueraufkommens, während dieser Prozentsatz in OECD-Ländern durchschnittlich bei 30,4% liegt. Dies führt zu einer deutlich regressiven Steuermatrix und folglich auch zu einer Verstärkung der Schichtenungleichheit. In Brasilien, wo die Schichten mit weniger oder gar keinem Einkommen aufgrund der regressiven Wirkung des Steuersystems verhältnismäßig stärker belastet werden,²⁰³ kann eine indirekte Steuer die Steuerungleichheiten noch weiter verschärfen.

Im Rahmen der betrachteten Steuerreformversuche wird deutlich, wie kompliziert es ist, möchte man eine große Reform mit der Einführung von umweltschützenden Lenkungssteuern gemäß umweltschutzrechtlichen Prinzipien durchführen. Dies ist verfassungsrechtlich formal nicht zu beanstanden, politisch aber fraglich.²⁰⁴ Daher scheint es zunächst einfacher und sinnvoller, kleinere Anpassungen am geltenden Steuersystem vorzunehmen, anstatt grundlegend neue Umweltsteuern einzuführen.²⁰⁵ Trotz ihrer Mängel ist die CIDE-Comb bereits eine ökologische Abgabe und eine *Ecotax* im Sinne der OECD-Definition,²⁰⁶ die als Anfang für eine umfassende Umweltsteuerreform gesehen werden kann. Der nächste Reformschritt würde für den Staat allerdings einen Verzicht auf Abgaben- und Steuereinnahmen in Form von fiskalischen Subventionen für

²⁰² Folgenden Daten und Schlussfolgerungen über die brasilianische Verbrauchbesteuerung vgl. *Gassen [u.a.]*, Sequência 2013, 213 (215-230).

²⁰³ Nach Daten des brasilianischen Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung (IPEA) belastet das brasilianische Steuersystem die Ärmern verhältnismäßig mehr, was eine Konsequenz der Steuerregressivität ist, vgl. *Gassen [u.a.]*, Sequência 2013, 213 (223).

²⁰⁴ Vgl. *Blanchet/Oliveira*, Sequência 2014, 159 (182). Anders in *Tôrres*, für wen die Verfassung eine auf das Verursacherprinzip basierte Umweltsteuer verbietet, vgl. *Tôrres*, in: *Tôrres*, *Direito tributário ambiental*, 2005, S. 96 (105).

²⁰⁵ So die Auffassung des größten Teils der brasilianischen Steuerrechtsliteratur, vgl. z.B. *Tôrres*, *ConJur* 2012, 1 (3); *Fiorillo/Ferreira*, *Direito ambiental tributário*, 2010, S. 186 f.; *Silva, V.*, *Revista Pesquisas Jurídicas* 2012, 47 (58, 62). Anders *Martinho*, *RIDB* 2013, 15271 (15291); *Petter*, *Princípios constitucionais da ordem econômica*, 2008, S. 281 f.; *Cavalcante*, *IP* 2011, 355 (362). *Hey* warnt noch über die Gefahren der Einführung von neuen Steuern im Steuersystem, indem häufig der Übergang von bestehendem Recht zu neuem Recht vernachlässigt wird, was zu politischen Widerständen und unternehmerischer Planungsunsicherheit führt, vgl. *Hey*, *StuW* 1998, 32 (42).

²⁰⁶ Vgl. oben Kapitel F Fn. 70.

umweltschützende Tätigkeiten bedeuten.²⁰⁷ Diese schrittweise ökologische Anpassung des Steuersystems soll vor dem Hintergrund des Paradigmenwechsels hin zum ökologischen Rechtsstaat zu einer ökologischen Systematisierung des Steuersystems mit Schwerpunkt auf Umweltsteuern führen.²⁰⁸

b) Mögliche Schritte zu einer verstärkten Ökologisierung des Abgabenrechts

*Tôrres*²⁰⁹ bestätigt, dass mehrere Maßnahmen bei der Organisation der bereits existierenden Steuern durchgeführt werden könnten, um eine an ökologischer Nachhaltigkeit orientierte Besteuerung zu gewährleisten. Dafür wäre auch keine Verfassungsänderung erforderlich, lediglich ein korrektes und angemessenes Verständnis der Struktur des brasilianischen Umweltsteuerrechts. Dies könnte unmittelbar durch die Anwendung der verfassungsrechtlichen Umweltprinzipien auf das Steuersystem erfolgen.²¹⁰

Was sich zurzeit als erforderlich herausstellt, ist die korrekte Auslegung des Steuerrechts. Danach sollten Steuersätze sozial und umweltschützend selektiv angewendet werden²¹¹ und die Besteuerung darf so gestaltet werden, dass der Staat oder der Steuerpflichtige als Verursacher gesehen wird.²¹²

In Bezug auf die Anwendung des Verursacherprinzips besonders durch das Ordnungsrecht hat sich dieses als ungenügend im Kampf gegen die Marktkräfte erwiesen. Deshalb können noch „verkehrliche Umkehrungen von Anreizen“²¹³ erfolgen, indem der Staat die Industrie fördert, ohne Berücksichtigung potentieller Umweltrisiken oder der Ressourcenausnutzung, wie z.B. bei der Entlastung der Autoindustrie, wenn dieser Sektor erhebliche Wirkungen auf den Sozial- und Umweltbereich hat. Dagegen schlägt *Felippi*²¹⁴ vor, dass geld- und fiskalpolitische

²⁰⁷ So von *Cavalcante* vorgeschlagen, vgl. *Cavalcante*, IP 2011, 355 (366).

²⁰⁸ In diesem Sinne *Cavalcante*, IP 2011, 355 (363).

²⁰⁹ *Tôrres*, ConJur 2012, 1 (3).

²¹⁰ Erwägungen in *Fiorillo/Ferreira*, *Direito ambiental tributário*, 2010, S. 186 f.

²¹¹ Über das Selektivitätsprinzip siehe Kapitel G Abs. III Nr. 1 Fn. 152.

²¹² Vgl. *Fiorillo/Ferreira*, *Direito ambiental tributário*, 2010, S. 186 f.

²¹³ Dazu *Felippi*, in: *Desafios para a conservação e uso sustentável*, 2012, S. 29 (39).

²¹⁴ Vgl. *Felippi*, in: *Desafios para a conservação e uso sustentável*, 2012, S. 29 (45).

Maßnahmen der Nutzung des Verursacherprinzips durch die Besteuerung vorausgehen sollen, sodass ihre Wirkungen auf die Wirtschaft verringert werden. Das würde einen Paradigmenwechsel vom Markt zur Umwelt als Kern der Wirtschaft darstellen.

Die herkömmlichen relevanten Steuern sollten alle eine ökologische Dimension bekommen.²¹⁵ Bei der Steuer auf Dienstleistungen ergibt sich die Möglichkeit, den Steuersatz zwischen dem minimalen und maximalen Wert gemäß den durch die besteuerte Dienstleistung verursachten Umweltbelastungen einzustufen. Bei der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer könnten Steuervergünstigungen bei umweltschützenden Projekten oder Steuerbefreiungen für von umweltrelevanten Tätigkeiten abgeleitete Einkünfte eingeführt werden.²¹⁶ Die Umsatzsteuer auf Warenumlauf, grenzüberschreitende Beförderungs- und Kommunikationsdienstleistungen könnte noch selektiver gemäß der Umweltschädlichkeit von bestimmten Waren und Dienstleistungen wirken, z. B. bei pestizidfrei behandelten landwirtschaftlichen Produkten.²¹⁷ Im Falle der Steuer auf Industrieprodukte könnten ökologische Produkte noch weiter durch das verfassungsrechtlich gebotene Selektivitätsprinzip reduziert besteuert oder sogar gänzlich befreit werden.²¹⁸ Beispielsweise könnten Haushaltsgeräte mit höherer Energieeffizienz oder niedrigerem Wasserverbrauch, bei denen bis jetzt kein reduzierter Steuersatz angewendet wird,²¹⁹ bevorzugt werden. Im Rahmen der Grundsteuer in urbanen Gebieten könnten progressive Steuersätze für Eigentum, das der Umwelt dient, eingeführt werden.²²⁰ Bei der Kfz-Steuer könnte eine reduzierte Steuerbelastung für Fahrzeuge mit umweltschützender Technologie, wie

²¹⁵ Dazu *Bernardi*, *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico* 2008, 55 (68 f.).

²¹⁶ Vorschläge in *Gusmão*, *Revista tributária e de finanças públicas* 2006, 113 (133 ff.); *Costa, R.*, *Lusíada Direito e Ambiente* 2011, 329 (342).

²¹⁷ Vgl. *Costa R.*, *Lusíada Direito e Ambiente* 2011, 329 (342).

²¹⁸ Dazu *Costa, R.*, *Lusíada Direito e Ambiente* 2011, 329 (342).

²¹⁹ In der Studie von *Nilson* u.a. wurden die IPI-Steuersätze für unterschiedliche Haushaltgeräte (alle ohne reduzierten Steuersatz) in Bezug auf ihre Energieeffizienz bewertet. Die Autoren schlagen vor, dass eine Revision und folglich Reduzierung des IPI-Steuersatzes auf die analysierten Geräte erfolgen muss, um den Verbrauch von effizienteren Geräten und folglich die Wassereinsparung zu ermöglichen, vgl. *Nilson [u.a.]*, *Revista catarinense da ciência contábil* 2010-2011, 9 (22 ff.).

²²⁰ Dazu *Gusmão*, *Revista tributária e de finanças públicas* 2006, 113 (133 ff.).

elektrische oder hybride Fahrzeuge, angeboten werden.²²¹ Die Einfuhrsteuer könnte für Waren, die durch umweltgerechte Technologien produziert wurden, reduziert werden oder gänzlich entfallen. Die Ausfuhrsteuer könnte Mechanismen haben, die die Ausfuhr von ökologischen Produkten bevorzugen.²²²

Eine ökologische Umgestaltung des Steuersystems könnte beispielsweise durch die Einführung einer zeitlich progressiven Grundsteuer in urbanen Gebieten, Gebühren, CIDE in Ausnahmefällen (in dem der Staatseingriff gerechtfertigt ist), „finanzielle Entschädigungen“ durch die Schaffung von Fonds zur Umweltwiederherstellung und ordnungsrechtliche Maßnahmen zur Verbindung von Steuervergünstigungen, Steuerbefreiung u.a. mit der Erfüllung von Umweltnormen erfolgen.²²³

Wie bei jeder Reform des brasilianischen Steuersystems sind auch bei dessen ökologischem Umbau die Probleme des Steuerföderalismus zu berücksichtigen. In der Regel wurde jede Steuerreform vom Bund dominiert, was zum Teil kritisch gesehen wird.²²⁴ Doch ist dieser Ansatz nachvollziehbar, bedenkt man die Größe des Landes. Brasilien besteht aus 26 Bundesländern, einem Bundesdistrikt und mehr als 5.500 Gemeinden, was Reformen zur Zentralisierung, um die Ungleichheiten zwischen den Gliedstaaten zu vermindern und den fiskalischen Streit zwischen diesen zu beenden, sehr schwierig macht. Insbesondere in Bezug auf die Erhebung der Umsatzsteuer auf Warenumlauf (ICMS) wäre es wichtig, der willkürlichen Vergabe von Subventionen ein Ende zu machen. *Martins*²²⁵ schlägt zu Recht vor, dass es einen einzigen Steuersatz für die ICMS in allen Bundesländern geben sollte und dass keine Subventionen bei dieser Steuer erlaubt sein sollten. Eine weitere denkbare Möglichkeit wäre es, wie mit dem

²²¹ Dazu *Silva, V.*, *Revista Pesquisas Jurídicas* 2012, 47 (60); *Costa, R.*, *Lusíada Direito e Ambiente* 2011, 329 (343). Bis jetzt werden elektrische Fahrzeuge hoch besteuert: 25% IPI (selber Steuersatz wie für Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor), 18%-19% ICMS, 11,6% Sozialbeiträge und 4% IPVA (einige Bundesländer haben eine IPVA-Befreiung für diese Fahrzeuge), vgl. *Domingues [u.a.]*, *Revista tributária e de finanças públicas* 2012, 207 (216 f.).

²²² Vorschläge für Ein- und Ausfuhrsteuern in *Gusmão*, *Revista tributária e de finanças públicas* 2006, 113 (133 ff.).

²²³ Nach dem Vorschlag von *Tôrres*, vgl. *Tôrres*, in: *Tôrres*, *Direito tributário ambiental*, 2005, S. 96 (103).

²²⁴ Vgl. *Harada*, *Revista tributária e de finanças públicas* 2013, 27 (28).

²²⁵ Vgl. *Martins*, *Revista do Sescon - SP* 2011, 10 (10).

PEC 31/07 versucht wurde, die Mehrwertsteuern (IPI, ICMS und ISS) in einer einzigen Bundesmehrwertsteuer (IVA-F) zusammenzufassen.²²⁶

Hinsichtlich der CIDE-Comb können einfache Schritte zur Verbesserung ihrer Anwendung gemacht werden, wie die Schaffung des gesetzlich bestimmten Fonds und der Versuch, mehr Transparenz bei der Aufkommensanwendung herzustellen. Auch die Abschaffung der „Zweckfreien“-Klausel bei der CIDE-Comb sollte verfolgt werden.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass sich in Brasilien umweltschützende steuerrechtliche Maßnahmen gewöhnlich auf konkrete Sachverhalte²²⁷ konzentrieren, eine theoretisch solide Grundlage für den steuerrechtlichen Umweltschutz allerdings noch fehlt. Nach wie vor sind viele Widersprüche im Steuersystem zu beobachten: So wird umweltschützendes Handeln zum einen entlastet, andererseits wird dieses aber teilweise sogar härter belastet.²²⁸ Das brasilianische Steuersystem ist darüber hinaus noch nicht bereit für die Einführung neuer Steuern. Mit der CIDE-Comb wurde dennoch bereits ein Schritt in die richtige Richtung unternommen. So wie bei der deutschen Ökosteuern scheint jedoch der Vorteil der CIDE-Comb in der Ausgabephase zu erfolgen, da das Aufkommen zumindest zum Teil dem Umweltschutz dient. Zu einer Änderung des Verhaltens des Abgabepflichtigen kommt es jedoch nicht. In der Tat merkt *Martinho*²²⁹ an, dass von einem Land wie Brasilien, mit beachtlicher Biodiversität sowie weitreichendem Wasserpotenzial, steuerrechtlich viel mehr erwartet werden muss, wie z.B. eine große ökologische Steuerreform mit grundlegenden Änderungen im Steuererhebungssystem, um die Steuerlast gerecht zu verteilen und den fiskalischen Bundesapparat zu vereinfachen. Auf Basis dieser Analyse kann somit festgehalten werden, dass eine ökologische Steuerpolitik, die einer klaren

²²⁶ Dazu *Martins*, *Revista do Sescon* - SP 2011, 10 (10).

²²⁷ Vgl. *Cavalcante*, IP 2011, 355 (361).

²²⁸ Bspw. einerseits die Anwendung reduzierter IPTU-Steuersätzen bei Wiederverwertung von Hausmüll und andererseits die hohe Belastung auf Recyclingprodukte in derselben Stadt, vgl. *Cavalcante*, IP 2011, 355 (361).

²²⁹ *Martinho*, RIDB 2013, 15271 (15295).

staatlichen Konzeption folgt und mit anderen wirtschaftlichen Sektoren koordiniert ist, in Brasilien bis heute fehlt. Nur so aber könnte die ökologische Nachhaltigkeit der neuen „grünen“ Wirtschaftsordnung (*green economy fiscal policy*) gewährleistet werden.²³⁰

²³⁰ Dazu Tôrres, ConJur 2012, 1 (1).

Schlussfolgerungen

Die vorliegende Arbeit vergleicht die Ökologisierung der Rechtsordnung und insbesondere des Wirtschafts- und des Steuersystems in Deutschland und Brasilien. Dafür wurde zunächst erarbeitet, wie sich die Staatsmodelle und die verfassungsrechtliche Anerkennung von Grundrechte im Zusammenhang mit der Gesellschaft entwickeln. In diesem Sinne ist die theoretische Weiterentwicklung des Sozialstaatsmodells in Deutschland und in Brasilien in Richtung eines ökologischen Rechtsstaatsmodells zu begrüßen, da so den Herausforderungen der neuen Risikogesellschaft durch eine adäquatere Ansicht Rechnung getragen wird. Es bleibt jedoch festzustellen, dass zu dessen praktischer Umsetzung ein Paradigmenwechsel im Sinne einer Restrukturierung der verfassungsrechtlichen Grundlagen erforderlich ist.

Die Unantastbarkeit der Menschenwürde ist das Grundprinzip des deutschen und brasilianischen Staats. Durch eine moderne Auslegung dieses Grundprinzips wird eine ökologische Dimension in ihm erkennbar. Dafür muss man jedoch nicht in den Ökozentrismus des lateinamerikanischen Neokonstitutionalismus verfallen, sondern es reicht die Milderung des Anthropozentrismus im Sinne der Schaffung eines Raums für den Schutz der nichtmenschlichen Würde durch die Anerkennung des intrinsischen Werts der Natur und die Verwirklichung des Prinzips der nachhaltigen Entwicklung. Dadurch wird der Umweltschutz zu einem durchsetzbaren individuellen oder kollektiven Recht und zu einem verbindlichen Gebot für den Staat. Gleichzeitig werden noch eine Status-quo-Garantie in Umweltsachen und eine Garantie des ökologischen Existenzminimums der Individuen gewährleistet. Diese Betrachtung hat die brasilianische Bundesverfassung in Art. 225 CF adoptiert, während das deutsche Grundgesetz den Umweltschutz durch eine Staatszielbestimmung in Art. 20a GG angenommen hat. Trotz ihres Grundrechtscharakters wurde die Komplexität von Art. 225 CF in der Rechtsprechung bis heute dogmatisch nicht befriedigend aufbereitet. Auch die Weite des Schutzbereiches ist bislang nicht genügend bestimmt worden, weil die Urteile sich für gewöhnlich nicht auf die dogmatischen Aspekte der Vorschrift

konzentrieren. Andererseits hat sich in Deutschland das einfache Umweltrecht sehr entwickelt und dieses ist für den Erfolg im Umweltschutz in den letzten Jahren verantwortlich. Obwohl die Umwelt keinen Grundrechtsrang besitzt, hat Art. 20a GG innovativ das Rechtssystem einer Ökologisierung zugeführt und ein ökologisches Minimalniveau festgelegt.

Als Folge ergibt sich eine unterschiedliche Betrachtung der Umwelt in der Wirtschaftsordnung. Der große Fortschritt der brasilianischen Wirtschaftsordnung ist die Möglichkeit, besonders durch Art. 170 CF, nicht nur wirtschaftliche Freiheit und soziale Gerechtigkeit als gleichwertig festzulegen, sondern auch die Umwelt – wenn auch noch zaghaft - als Gestaltungsprinzip dieser beiden bereits bestehenden Prinzipien in der Wirtschaftsordnung zu verankern. Dagegen betrachtet das deutsche Grundgesetz die Beachtung des Umweltschutzes in der Wirtschaft allgemein durch das Sozialstaatsprinzip und mittelbar durch Art. 109 Abs. 2 GG, d.h. durch die Ziele des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, als rechtsverbindliches Gebot der grundgesetzlichen Wirtschaftsordnung und als verfassungsrechtlichen Maßstab für die Wirtschafts- und Finanzpolitik des Staats im Rahmen seiner Funktion als Koordinator der Gesellschaft.

Einerseits gebietet die wirtschaftsregulierende Rolle des Staats den Umweltschutz als Gewährleistung von natürlichen Ressourcen, und andererseits folgt aus seiner Verantwortung gegenüber der Gesellschaft die Bewahrung der Umwelt als Facette des menschenwürdigen Daseins. Daher darf und soll die Marktsteuerung in Brasilien und Deutschland nicht nur sozial, sondern auch ökologisch ausgestaltet werden. Dies begründet eine starke Nachhaltigkeit, nach der die Umwelt als faktische Grenze von Wirtschaft und Gesellschaft zu sehen ist, was unter Beachtung der Umweltkrise außerordentliche Maßnahmen rechtfertigt. Der Umweltschutz darf in einem Rechtsstaat bspw. die individuelle Freiheit oder die Wirtschaftsaktivität zwar einschränken, aber nicht aufheben, was die Nutzung des staatlichen Ordnungsrechts zum Umweltschutz begrenzt. Nur unter dieser Struktur kann die Umwelt weiterhin Wirtschaft und Gesellschaft dienen. Dahingehend gewinnt die dirigierende Funktion des Steuerrechts durch seine Lenkungsfunktion an Bedeutung.

Die Knappheit von Umweltressourcen wird in der Regel von den Wirtschaftsakteuren nicht berücksichtigt; sie ändert ihr Verhalten nicht in ökologischer Weise. So gesehen stellt eine Abgabe nach dem *Pigou*-Modell, d.h. eine indirekte, durch den Preis überwälzbare Abgabe, einen effektiven künstlichen Mechanismus zur Internalisierung der Umweltkosten dar, da hier der Unternehmer in Folge seiner Kosten-Nutzen-Analyse von selbst die Nutzung neuer ökologischerer Technologien vorantreiben wird. Diese Form von lenkender Besteuerung verwirklicht das Verursacherprinzip, während den Unternehmen und Konsumenten ein Entscheidungsspielraum gewährt wird.

Jedoch sind Umweltabgaben in Form von Steuern zum Zweck des Umweltschutzes noch umstritten und werden sehr beschränkt angewendet. Daher wurde die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von *Pigou*-Steuern als Umweltsteuern unter unterschiedlichen Aspekten geprüft. Die Rechtsprechung in Deutschland und Brasilien hat die Zulässigkeit von Lenkungsnormen im Steuerrecht als möglich angesehen. Wegen ihrer steuerrechtlichen Ausnahmenatur sollen jedoch Umweltsteuern strikte Voraussetzungen beachten. Um verfassungskonform zu sein, soll die Umweltsteuer nur erhoben werden, soweit ihr Aufkommen noch über einer bestimmten Grenze liegt und die Entscheidungsmöglichkeit des Steuerbelasteten gewährleistet ist, damit sie keine erdrosselnde Wirkung entfaltet. Der Steuergegenstand der Umweltsteuer beschränkt sich am ordnungs- und strafrechtlich erlaubten Verbrauch von Umweltgütern und umweltschädlichem oder vermeidbarem umweltschädlichen Verhalten, das quantifiziert werden kann. Die Verfassungskonformität ist nur dann garantiert, wenn die Überwälzung des Steuerbetrags bis zum Endverbraucher erfolgt, sodass die Steuer für den Steuerpflichtigen neutral bleibt und der Güterverbrauch für die Produktion nicht besteuert wird. Gerechtfertigt werden Umweltsteuern nur dann, wenn die Anforderungen des Übermaßverbots, d.h. die Erforderlichkeit, die Geeignetheit und die Zumutbarkeit der Steuer berücksichtigt werden. Dazu sollen außer den Umweltrechtsprinzipien auch die Hauptprinzipien des Steuerrechts beachtet werden, damit Gerechtigkeit durch die Prinzipien der Gesetzmäßigkeit und der Gleichheit geschaffen wird. Steuerrechtliche Gleichheit wird in diesem Fall auch dadurch erreicht, dass die Steuer gemäß dem Äquivalenzprinzip ausgestaltet wird

und daher an den Konsum anknüpft, was ein Indikator der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist.

Zwecksteuern implizieren ein Ausweichen des Non-Affektationsprinzips im Haushaltsrecht, da die Neutralität ihres Aufkommens wegen ihres primären Lenkungscharakters erforderlich ist. Damit sollen sie unmittelbar umweltschützende Aufgaben finanzieren. Die Zweckbindung des Aufkommens von Umweltsteuern soll einen geringeren Anteil des Staatsbudgets betreffen, damit das zum heutigen Staatsmodell wesentliche Steuersystem nicht verdrängt wird.

Unter Beachtung der Staatszielbestimmung von Art. 20a GG wurde die ökologische Steuerreform in Deutschland durch die Einführung von umweltlenkenden Zwecksteuern bzw. eine Stromsteuer und die Umgestaltung der Mineralölsteuer durchgeführt. Diese Ökosteuern zielen durch die Verteuerung der Energie und die Begünstigung der Arbeit auf die Erreichung der doppelten Dividende der Umweltqualitätsverbesserung und der Arbeitslosigkeitsbekämpfung. Trotz der Kritiken, die sich meistens an der fehlenden Steuerkompetenz, mangelnder Aufkommensneutralität, der Verminderung der Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Handel, der Erschaffung neuer Finanzierungsquellen und weiteren verursachten Ungleichheiten (wie dem Eingriff in das Existenzminimum und das Unternehmensfreiheitsgrundrecht) entzündeten, hat das BVerfG die Ökosteuern ohne tiefere Analyse für verfassungskonform erklärt und ein neues Kapitel in der Ökologisierung der deutschen Rechtsordnung eröffnet. Bemerkenswert ist die erfolgreiche Schaffung der politischen Durchführung einer ökologischen Reform durch Erhöhung der Steuerlast, was der deutsche Gesetzgeber wohlweislich mit der Anknüpfung dieser an die von den Bürgern als positiv betrachtete Finanzierung der Sozialversicherung und an Beschäftigungseffekte durchgeführt hat. Mittlerweile konzentriert sich diese Ökologisierung des Steuersystems auf die Verbesserung der Technik der bestehenden Ökosteuern als Ergänzung des Steuersystems, und nicht in Richtung eines ökologischen Umbaus desselben, was die steuerrechtliche Gerechtigkeit nicht gewährleisten kann. Erforderlich zeigen sich noch ergänzende Maßnahmen, um die punktuellen Ungerechtigkeiten der Ökobesteuerung zu neutralisieren.

In das brasilianische Steuerrechtssystem wurden auf Basis der verfassungsrechtlichen Wirtschaftsordnung seit dem Erlass der Bundesverfassung von 1988 und mit erneutem Impuls seit der Einführung des Diskriminierungsgebots bezüglich ökologischen und umweltschädlichen Produkten im Jahr 2003 langsam punktuelle Änderungen mit ökologischen Zwecken ins Steuerrecht eingeführt. Der von einem immer noch zunehmenden Konsum nichterneuerbarer Energie geprägte Energiebereich, hat von der Einführung einer Art Umweltsonderabgabe auf Erdöl, Erdgas und Ethylalkoholkraftstoff, der sog. *CIDE-Comb*, profitiert, aber ihr umweltlenkender Zweck ist noch lange nicht erreicht.

Während Brasilien sich für das Modell einer Sonderabgabe entschieden hat, hat Deutschland eine Zwecksteuer zur Lenkung des Verhaltens von Unternehmern und Bürgern gewählt. Dies ergibt sich anscheinend aus der Anpassung der jeweiligen Instrumente an den Finanzierungszweck jeder Steuer: in Brasilien die direkte Finanzierung des Straßen(aus)baus, Verbesserungen im Transportsektor und im Umweltschutz, in Deutschland die Finanzierung des Sozialsystems, ein nicht unmittelbar mit den Steuerpflichtigen verbundenes Gebiet. Problematisch bei der *CIDE-Comb* ist die Finanzierungsverbindlichkeit auf Gebieten, die normalerweise nicht mit dem Umweltschutz vereinbar sind, was sie zu einer ökologisch paradoxen Abgabe macht. Überdies ist die praktische Anwendung der *CIDE-Comb* von mehreren Rechtswidrigkeiten geprägt, die in der Regel die Kontrolle durch die zuständigen Organe unterlaufen.

Aus wirtschaftlicher Sicht ist keine Maßnahme optimal, und deswegen haben diese immer sowohl positive als auch negative Charakteristika, auf die besonders Rücksicht genommen werden muss. Auch ergänzende Maßnahmen sollten durchgeführt werden, um die negativen Effekte des gewählten Steuerungsinstrumentes zu minimieren. In diesem Sinne ist die Einführung einer Umweltsteuer auf Energie in das brasilianische Steuersystem nach dem *Pigou*-Modell nicht unbedenklich. Wenn diese im weiteren Kontext einer kompletten Reformierung des Steuersystems, in Verbindung mit vorübergehenden Anpassungsmaßnahmen und der Verzerrungskorrektur bezüglich steuerrechtlicher Gleichheit eingeführt wird, zeigt sich die Umweltsteuer nicht nur als möglich, sondern in einer nicht so weiten Zukunft sogar als unentbehrlich.

In diesem Zusammenhang wurden die Maßgaben einer Steuerreform in Brasilien erörtert. Zentralpunkt aller Steuerreformversuche in Brasilien muss die Verringerung der Ungleichheit der Besteuerung und folglich die Schaffung von mehr Steuergleichheit sein. Steuergerechtigkeit bedeutet im Kontext eines ökologischen Staats die Verbindung der Begriffe Sozial- und Umweltgerechtigkeit. Nach diesem ersten Schritt in Richtung einer Ökologisierung des Steuerrechts soll das Umweltbewusstsein wachsen und der Umweltschutz als prioritäre Staatsaufgabe in das Steuersystem eingeführt werden. Zusammenfassend ist die Idee der ökologisch geleiteten Umgestaltung des Steuersystems, dass Umweltschäden nicht subventioniert, sondern besteuert werden, um Umweltkosten zu reduzieren, und dass darüber hinaus die Nutzung von Umweltressourcen gemäß ihrem wirtschaftlichen Wert berechnet werden. Dies würde parallel und ergänzend zu der an der Leistungsfähigkeit orientierten Besteuerung erfolgen. Andererseits sollen keine umweltschädlichen Tätigkeiten dadurch gefördert werden, dass sie aus dem Aufkommen der Besteuerung anderer umweltschädlicher Tätigkeiten subventioniert und finanziert werden.

Es hat sich jedoch gezeigt, dass die Einführung von ökologischen Lenkungssteuern beim aktuellen Stand des brasilianischen Steuersystems nicht ratsam ist. Diese könnten nicht allein im Rahmen einer reinen ökologischen Steuerreform eingeführt werden, wie es schon erfolglos versucht wurde. Wahrscheinlich könnten sie nur im Rahmen einer größeren und umfassenden Steuerreform erfolgreich umgesetzt werden, dann aber auch nur in Verbindung mit erheblichen Änderungen im Rechtssystem im Allgemeinen. Die Steuerreform sollte also automatisch mit einem Schritt in Richtung eines ökologischen Rechtsstaats erfolgen, der das Abgabensystem dafür nutzen würde, um wirtschaftliche Effizienz, soziale Gleichheit und Umweltschutz zu vereinbaren.

Die Einführung der CIDE-Comb hat gezeigt, dass ein kleiner Raum für eine Umweltsteuer im brasilianischen Verfassungs- und Steuersystem erkennbar ist. Kombiniert mit anderen ergänzenden Instrumenten zeigt sich die *Pigou*-Besteuerung immer noch als ein gutes, wenn nicht das beste Mittel zur Minimierung der Umweltverschmutzung, weil sie die Summe aus gesamtgesellschaftlichen Vermeidungskosten und Schadenskosten gleichzeitig minimiert. Eine Verbreiterung

und gleichzeitige Verbesserung dieser ökologischen Besteuerung sollte in der politischen Auseinandersetzung stärker diskutiert werden, damit Umweltsteuern sich nach dem Beispiel von Deutschland und anderen europäischen Ländern im Rahmen eines größeren Paradigmenwechsels in Brasilien konsolidieren können.

Literaturverzeichnis

- Afonso, José Roberto Rodrigues / Soares, Julia Morais / Castro, Kleber Pacheco de*, Avaliação da estrutura e do desempenho do sistema tributário Brasileiro: Livro branco da tributação Brasileira, Documento para discussão IDB-DP-265, 2013, in: <http://publications.iadb.org/handle/11319/5706?locale-attribute=pt> (Stand: 01.02.14).
- Aguiar Júnior, Ruy Rosado de*, O meio ambiente e a jurisprudência do STJ, *Revista de Direito Ambiental*, Vol. 725, 2002, S. 193–206 [zitiert: *Aguiar Júnior*, RDA 2002, 193].
- Albuquerque, Roberto Chacon de*, A reforma tributária ecológica alemã, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, Vol. 98, 2003, S. 137–156 [zitiert: *Albuquerque*, RFDUSP 2003, 137].
- Amaral, Paulo Henrique do*, Tributação ambiental: contributo à política de desenvolvimento sustentável no Brasil, *Revista de Direito Ambiental*, Vol. 1350, 2008, S. 212–234 [zitiert: *Amaral*, RDA 2008, 212].
- Amaro, Luciano*, *Direito Tributário Brasileiro*, 20. Aufl., São Paulo: Saraiva, 2014.
- Angelin, Rosângela*, Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland: Ein Rechtsvergleich unter verfassungsrechtlichen Aspekten, Dissertation, *Universität Osnabrück*, Osnabrück, 2006.
- Antonelli, Leonardo Pietro*, Tributação dos combustíveis: CIDE - Proposta de Emenda à Constituição 42/2001 (277/00 Câmara dos Deputados) - Iniciativa do Presidente da República, *Revista tributária e de finanças públicas*, Vol. 1043, 2002, S. 256–264 [zitiert: *Antonelli*, *Revista tributária e de finanças públicas* 2002, 256].
- Balmes, Frank Rainer*, *Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Systematisierung von Umweltsteuern*, Lohmar [u.a.]: Eul, 1997.
- Bareis, Peter / Elser, Thomas*, Anforderungen an Lenkungssteuern und Beurteilung der "ökologischen Steuerreform" aus ökonomischer Sicht, *Das Deutsche Verwaltungsblatt*, 2000, S. 1176–1185 [zitiert: *Bareis/Elser*, DVBl 2000, 1176].
- Barroso, Luís Roberto*, Constituição garantiu estabilidade em meio a tormentas, *Consultor Jurídico* 17.12.2006, in: http://www.conjur.com.br/2006-dez-17/constituicao_garantiu_estabilidade_meio_tormentas (Stand: 12.09.14).
- Bartelmuß, Peter*, *Nachhaltigkeitsökonomik: Eine Einführung*, Wiesbaden: Springer Gabler, 2014.
- Belchior, Germana Parente Neiva*, *Hermenêutica Jurídica Ambiental*, São Paulo: Saraiva, 2011.
- Benjamin, Antonio Herman*, A Constitucionalização do Ambiente e a Ecologização da Constituição Brasileira, in: *Canotilho, José Joaquim Gomes / Leite, José Rubens Morato* (Hrsg.), *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*, São Paulo: Saraiva, 2007, S. 57–130.

- Bernardi, Renato*, Tributação Ecológica: O uso ambiental da extrafiscalidade e da seletividade tributárias, *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, 2008, S. 55–76 [zitiert: *Bernardi*, *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico* 2008, 55].
- Bettermann, Karl August*, Anmerkung zu BayVGH, Urteil vom 15.02.1974 - Nr. 239 I 72 - (VG Würzburg), *Das Deutsche Verwaltungsblatt*, 1975, S. 548–550 [zitiert: *Bettermann*, DVBl 1975, 548].
- Bianchi, Patrícia Nunes Lima*, A (in)eficácia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no Brasil, Dissertation, *Universidade Federal de Santa Catarina*, Florianópolis, 2007.
- Birk, Dieter*, Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab der Steuernormen: Ein Beitrag zu den Grundfragen des Verhältnisses Steuerrecht und Verfassungsrecht, Köln: P. Deubner, 1983.
- Birk, Dieter / Desens, Marc / Tappe, Henning*, *Steuerrecht*, 17. Aufl., Heidelberg [u.a.]: Müller, 2014.
- Blanchet, Luiz Alberto / Oliveira, Edson Luciani de*, Tributação da Energia no Brasil: necessidade de uma preocupação constitucional extrafiscal e ambiental, *Sequência*, 2014, S. 159–187 [zitiert: *Blanchet/Oliveira*, *Sequência* 2014, 159].
- Bonavides, Paulo*, *Curso de direito constitucional*, 26. Aufl., São Paulo: Malheiros, 2011.
- Bosselmann, Klaus*, *Im Namen der Natur: Der Weg zum ökologischen Rechtsstaat*, Bern [u.a.]: Scherz, 1992.
- Bosselmann, Klaus*, *Ökologische Grundrechte: Zum Verhältnis zwischen individueller Freiheit und Natur*, Baden-Baden: Nomos, 1998.
- Boucher, Doug / Elias, Pipa / Faires, Jordan / Smith, Sharon*, *Deforestation Success Stories: Tropical Nations Where Forest Protection and Reforestation Policies Have Worked*, 2014, in: http://www.ucsusa.org/assets/documents/global_warming/deforestation-success-stories-2014.pdf (Stand: 06.06.14).
- Brenner, Michael*, *Wirtschaft: § 107*, in: *Kube, Hanno / Mellinghoff, Rudolf / Morgenthaler, Gerd / Palm, Ulrich / Puhl, Thomas / Seiler, Christian* (Hrsg.), *Staat und Verfassung, Leitgedanken des Rechts: Paul Kirchhof zum 70. Geburtstag*, Bd. 1, Heidelberg, Hamburg [u.a.], 2013, S. 1171–1179 [zitiert: *Brenner*, in: *Kube [u.a.]*, *Staat und Verfassung*, 2013, S. 1171]
- Calliess, Christian*, *Rechtsstaat und Umweltstaat: Zugleich ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik im Rahmen mehrpoliger Verfassungsrechtsverhältnisse*, Tübingen: Mohr Siebeck, 2001.
- Canotilho, José Joaquim Gomes*, Estado constitucional ecológico e democracia sustentada, in: *Ferreira, Helini Sivini / Leite, José Rubens Morato / Boratti, Larissa Verri* (Hrsg.), *Estado de Direito Ambiental: Tendências*, 2. Aufl., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014, S. 31–46.

- Carvalho, Paulo de Barros*, Curso de direito tributário, 17. Aufl., São Paulo: Saraiva, 2005.
- Cavalcante, Denise Lucena*, Reflexões sobre a tributação ambiental, Interesse Público, Vol. 1368, 2011, S. 355–368 [zitiert: *Cavalcante*, IP 2011, 355].
- Charneski, Heron*, Desvio orçamentário de finalidade das contribuições à luz do federalismo fiscal brasileiro: o caso Cide-combustíveis, Revista dialética de direito tributário, 2006, S. 13–25 [zitiert: *Charneski*, Revista dialética de direito tributário 2006, 13].
- Coêlho, Sacha Calmon Navarro*, Comentários à Constituição de 1988: Sistema tributário, 9. Aufl., Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- Costa, Milena Rosado da*, As espécies tributárias como instrumento destinado a tutelar bens ambientais, juris rationis, Vol. 52, 2012, S. 89–98 [zitiert: *Costa, M.* juris rationis 2012, 89].
- Costa, Regina Helena*, Apontamentos sobre a Tributação Ambiental no Brasil, Lusíada Direito e Ambiente, 2011, S. 329–348 [zitiert: *Costa, R.*, Lusíada Direito e Ambiente 2011, 329].
- Costa, Regina Helena*, Curso de direito tributário: Constituição e Código Tributário Nacional, 4. Aufl., São Paulo: Saraiva, 2014.
- Derani, Cristiane*, Direito ambiental econômico, 3. Aufl., São Paulo: Saraiva, 2008.
- Di Fabio, Udo*, Das Kooperationsprinzip: ein allgemeiner Rechtsgrundsatz des Umweltrechts, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 1999, S. 1153–1158 [zitiert: *Di Fabio*, NVwZ 1999, 1153].
- Dittmann, Hans-Martin*, Diskussionsbericht zu den Referaten von Hansmeyer, Selmer und Lang, in: *Breuer, Rüdiger / Kloepfer, Michael / Marburger, Peter / Schröder, Meinhard* (Hrsg.), Umweltschutz durch Abgaben und Steuern, Umwelt- und Technikrecht (UTR), Vol. 16, Heidelberg: v. Decker, 1992, S. 91–100 [zitiert: *Dittmann*, UTR 16, 1992, 91].
- Domingues, José Marcos / Moreira, Clara Gomes*, Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Combustíveis: Afetação Constitucional da Receita. Contingenciamento e Redesignação, Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário, Vol. 4, 2009, S. 219–236 [zitiert: *Domingues/Moreira*, Rev. Direito Int. Econ. Tribut. 2009, 219].
- Domingues, José Marcos / Pecorelli-Peres, Luiz Artur / Batista, Michel Siqueira / Sena, Matheus / Vasconcellos, Ana Paula / Rocha, Leonardo / Aminde, Nerito / Assanti, Olavo Braz / Ferreira, Thiago Santos*, Tributação, políticas públicas e eficiência energética: caso do veículo elétrico, Revista tributária e de finanças públicas, Vol. 107, 2012, S. 207–234 [zitiert: *Domingues [u.a.]*, Revista tributária e de finanças públicas 2012, 207].
- Dreier, Horst* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar: Artikel 83 - 146, Bd. II, 2. Aufl., 2008 [zitiert: *Dreier/Bearbeiter*, GG-Kommentar, Art., 2008].

- Ekardt, Felix*, Förderung effizienter Energieverwendung: Europäische und deutsche Steuerungsinstrumente, *Zeitschrift für Umweltrecht (Sonderheft)*, 2004, S. 405–411 [zitiert: *Ekardt, ZUR (Sonderheft) 2004, 405*].
- Engel, Stephanie / Pagiola, Stefano / Wunder, Sven*, Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues, *Ecological Economics*, Vol. 65, 2008, S. 663–674 [zitiert: *Engel [u.a.]*, EE 2008, 663].
- Englisch, Joachim*, Verbrauch- und Aufwandsteuern: § 190, in: *Kube, Hanno / Mellinghoff, Rudolf / Morgenthaler, Gerd / Palm, Ulrich / Puhl, Thomas / Seiler, Christian* (Hrsg.), *Staat und Verfassung, Leitgedanken des Rechts: Paul Kirchhof zum 70. Geburtstag*, Bd. 1, Heidelberg, Hamburg [u.a.], 2013, S. 2081–2091 [zitiert: *Englisch*, in: *Kube [u.a.]*, *Staat und Verfassung*, 2013, S. 2081].
- Epping, Volker*, *Grundrechte*, 6. Aufl., Berlin: Springer, 2015.
- Erbguth, Wilfried / Schlacke, Sabine*, *Umweltrecht*, 5. Aufl., Baden-Baden: Nomos, 2014.
- Europäische Kommission* (Hrsg.), *Statistics Explained*, 2012, in: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Environmental_tax_statistics/de (Stand: 30.09.13).
- European Environment Agency (EEA)*, Why did GHG emissions decrease in the EU between 1990 and 2012?, 2014, in: http://www.eea.europa.eu/publications/why-are-greenhouse-gases-decreasing/at_download/file (Stand: 11.09.14).
- Felippi, Alan Leon*, Considerações da política econômica brasileira à luz dos princípios ambientais, in: *Grupo de Pesquisa Direito Ambiental na Sociedade de Risco (GPDA) - Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina* (Hrsg.), *Desafios para a conservação e uso sustentável da biodiversidade (Brasil - Costa Rica)*, Jornada Latino-Americana de Direito e Meio Ambiente, 22.11.12-23.11.12, Florianópolis, 2012, S. 29–48 [zitiert: *Felippi*, in: *Desafios para a conservação e uso sustentável*, 2012, S. 29].
- Fensterseifer, Tiago*, A dimensão ecológica da dignidade humana: as projeções normativas do direito (e dever) fundamental ao ambiente no Estado Socioambiental de Direito, Dissertation, *Pontífica Universidade Católica-RS*, Porto Alegre, 2007.
- Fernandes, Ricardo*, Desoneração da folha, reforma tributária e tributação sobre o consumo, *Consulex*, Vol. 17391, 2013, S. 49 [zitiert: *Fernandes*, *Consulex* 2013, 49].
- Fiorillo, Celso Antonio Pacheco*, *Curso de direito ambiental brasileiro*, 9. Aufl., São Paulo: Saraiva, 2008.
- Fiorillo, Celso Antonio Pacheco / Ferreira, Renata Marques*, *Direito ambiental tributário*, 3. Aufl., São Paulo: Saraiva, 2010.
- Fischermann, Thomas*, Einfach abgeschreckt: Vor Rio de Janeiro liegt ein riesiges Ölfeld. Die meisten internationalen Ölkonzerne interessiert das nicht, *Die Zeit* 04.11.13, in: <http://www.zeit.de/2013/44/brasilien-oelfeld-rio-de-janeiro> (Stand: 05.11.13).

- Franke, Siegfried*, Ökonomische und politische Beurteilung von Öko-Steuern, *Steuer und Wirtschaft*, 1990, S. 217–228 [zitiert: *Franke*, *StuW* 1990, 217].
- Friedrich, Klaus*, Die "Ökologische Steuerreform", *Der Betrieb*, 1999, S. 661–666 [zitiert: *Friedrich*, *DB* 1999, 661].
- Fritsch, Michael*, *Marktversagen und Wirtschaftspolitik: Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns*, 9. Aufl., München: Franz Vahlen, 2014.
- Gassen, Valcir*, *A Tributação do Consumo: o princípio de origem e de destino em processos de integração econômica*, Florianópolis: Momento Atual, 2004.
- Gassen, Valcir / D'Araújo, Pedro Júlio Sales / Paulino, Sandra Regina*, *Tributação sobre Consumo: O esforço em onerar mais quem ganha menos*, *Sequência*, 2013, S. 213–234 [zitiert: *Gassen [u.a.]*, *Sequência* 2013, 213].
- Gassner, Erich*, Zum Vollzug des Art. 20a GG, *Natur und Recht*, 2014, S. 482–486 [zitiert: *Gassner*, *NuR* 2014, 482].
- Gassner, Erich*, Zur Maßstabsqualität des Art. 20 a GG, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2014, S. 1140–1142 [zitiert: *Gassner*, *NVwZ* 2014, 1140].
- Gawel, Erik*, Zur Rechtfertigung der Ausnahmen von der Abgabepflicht für Wasserentnahmen, *Natur und Recht*, Vol. 37, 2015, S. 17–27 [zitiert: *Gawel*, *NuR* 2015, 17].
- Gawel, Erik / Purkus, Alexandra*, Die Rolle von Energie- und Strombesteuerung im Kontext der Energiewende, *Zeitschrift für Energiewirtschaft*, Vol. 392, 2015, S. 77–103 [zitiert: *Gawel/Purkus*, *Zeitschrift für Energiewirtschaft* 2015, 77].
- Glaser, Andreas*, Verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen steuerlicher Lenkung, *Steuer und Wirtschaft*, 2012, S. 168–181 [zitiert: *Glaser*, *StuW* 2012, 168].
- Gomes, Flávia Helena*, Das implicações tributárias do desvio de finalidade na destinação do produto arrecadado com a CIDE-combustíveis, *Revista de Direito Público*, Vol. 33, 2008, S. 144–162 [zitiert: *Gomes*, *Revista de Direito Público* 2008, 144].
- Gómez-Baggethun, Erik / Groot, Rudolf de / Lomas, Pedro / Montes, Carlos*, The history of ecosystem services in economic theory and practice: From early notions to markets and payment schemes, *Ecological Economics*, Vol. 69, 2010, S. 1209–1218 [zitiert: *Gómez-Baggethun [u.a.]*, *EE* 2010, 1209].
- Gosch, Dietmar*, Juristische Beurteilung von Öko-Steuern, *Steuer und Wirtschaft*, 1990, S. 201–216 [zitiert: *Gosch*, *StuW* 1990, 201].
- Götz, Volkmar*, Grundpflichten als verfassungsrechtliche Dimension: Bericht, in: *Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* (Hrsg.), *Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag*, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRI), Bd. 41, Berlin [u.a.]: De Gruyter, 1983, S. 7–37 [zitiert: *Götz*, *VVDStRI* 41, 1983, 7].

- Grahl, Jürgen / Kümmel, Reiner*, Das Loch im Fass: Energiesklaven, Arbeitsplätze und die Milderung des Wachstumszwangs, *Wissenschaft & Umwelt*, 2009, S. 195–220 [zitiert: *Grahl/Kümmel*, *Wissenschaft & Umwelt* 2009, 195].
- Grau, Eros Roberto*, A ordem econômica na Constituição de 1988: Interpretação e crítica, 12. Aufl., São Paulo: Malheiros, 2007.
- Groß, Thomas*, Welche Klimaschutzpflichten ergeben sich aus Art. 20a GG?, *Zeitschrift für Umweltrecht* 2009, S. 364–368 [zitiert: *Groß*, *ZUR* 2009, 364].
- Gusmão, Omara Oliveira de*, Proteção ambiental e tributação: O tributo como coadjuvante na concretização do valor constitucional "meio ambiente", *Revista tributária e de finanças públicas*, Vol. 1466, 2006, S. 113–148 [zitiert: *Gusmão*, *Revista tributária e de finanças públicas* 2006, 113].
- Haas, Evelyn*, Ist die so genannte Ökosteuer verfassungsgemäß?, in: *Grupp, Klaus / Hufeld, Ulrich* (Hrsg.), *Recht, Kultur, Finanzen: Festschrift für Reinhard Mussnug zum 70. Geburtstag am 26. Oktober 2005*, Heidelberg: C.F. Müller, 2005, S. 205–215 [zitiert: *Haas*, in: *Grupp/Hufeld*, *FS für Mussnug*, 2005, S. 205].
- Häberle, Peter*, Die Menschenwürde als Grundlage der staatlichen Gemeinschaft, in: *Isensee, Josef / Kirchhof, Paul* (Hrsg.), *Verfassungsstaat, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland Bd. II, 3. Aufl.*, Heidelberg: C.F. Müller, 2003, S. 317–367 [zitiert: *Häberle*, in: *Isensee/Kirchhof*, *HdbStR II*, 2003, S. 317].
- Häberle, Peter*, Grundrechtsgeltung und Grundrechtsinterpretation im Verfassungsstaat: Zugleich zur Rechtsvergleichung als „fünfter“ Auslegungsmethode, *Juristen Zeitung*, Vol. 4420, 1989, S. 913–919 [zitiert: *Häberle*, *JZ* 1989, 913].
- Hansmeyer, Karl-Heinrich*, Umweltpolitische Ziele im Steuer- und Abgabensystem aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: *Breuer, Rüdiger / Kloepfer, Michael / Marburger, Peter / Schröder, Meinhard* (Hrsg.), *Umweltschutz durch Abgaben und Steuern, Umwelt- und Technikrecht (UTR)*, Vol. 16, Heidelberg: v. Decker, 1992, S. 1–13 [zitiert: *Hansmeyer*, *UTR* 16, 1992, 1].
- Hansmeyer, Karl-Heinrich / Ewringmann, Dieter*, Das Steuer- und Abgabensystem unter der ökologischen Herausforderung, *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 1990, S. 34–49 [zitiert: *Hansmeyer/Ewringmann*, *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 1990, 34].
- Hanusch, Horst / Cantner, Uwe / Kuhn, Thomas*, *Grundlegende Mikro- und Makroökonomik*, 5. Aufl., Berlin: Springer, 2000.
- Harada, Kiyoshi*, Reforma tributária, *Revista tributária e de finanças públicas*, Vol. 21109, 2013, S. 27–41 [zitiert: *Harada*, *Revista tributária e de finanças públicas* 2013, 27].
- Heine, Klaus / Röpke, Katarina*, Die Pigou-Steuer im Dienste der Wettbewerbspolitik, *Steuer und Wirtschaft*, 2007, S. 336–342 [zitiert: *Heine/Röpke*, *StuW* 2007, 336].
- Heintzen, Markus*, Staatshaushalt, in: *Isensee, Josef / Kirchhof, Paul* (Hrsg.), *Rechtsquellen, Organisation, Finanzen, Handbuch des Staatsrechts der*

- Bundesrepublik Deutschland, Bd. V, 3. Aufl., Heidelberg: C.F. Müller, 2007, S. 1175–1225 [zitiert: *Heintzen*, in: *Isensee/Kirchhof*, HStR V, 2007, S. 1175].
- Hendler, Reinhard*, Umweltabgaben und Steuerstaatsdoktrin, Archiv des öffentlichen Rechts, Vol. 115, 1990, S. 577–609 [zitiert: *Hendler*, AöR 1990, 577].
- Heselhaus, Sebastian*, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Umweltschutzes, in: *Hansmann, Klaus / Sellner, Dieter* (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 4. Aufl., Berlin: Erich Schmidt, 2012, S. 3–54.
- Hesselle, Vera de*, Ökologisch motivierte Normen im geltenden Steuerrecht: Bestandsaufnahme und Bewertung, Stuttgart: Boorberg, 2004 [zitiert: *Hesselle*, Ökologisch motivierte Normen, 2004].
- Hey, Johanna*, Rechtliche Zulässigkeit von Umweltabgaben unter dem Vorbehalt ihrer ökologischen und ökonomischen Wirksamkeit: Zugleich Anmerkungen zu Frank Rainer Balmes, Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Systematisierung von Umweltsteuern, Steuer und Wirtschaft, 1998, S. 32–54 [zitiert: *Hey*, StuW 1998, 32].
- Höfling, Wolfram*, Verantwortung im Umweltrecht - Eine grundrechtsdogmatische Problemskizze, in: *Lange, Klaus* (Hrsg.), Gesamtverantwortung statt Verantwortungsparzellierung im Umweltrecht, Baden-Baden: Nomos, 1997, S. 155–167.
- Höfling, Wolfram*, Verfassungsrechtliche und gemeinschaftsrechtliche Zentralfragen der Staatsverschuldung, Staatswissenschaften und Staatspraxis, 1995, S. 421–447 [zitiert: *Höfling*, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1995, 421].
- Hofmann, Hasso*, Grundpflichten als verfassungsrechtliche Dimension: Mitbericht, in: *Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* (Hrsg.), Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL), Bd. 41, Berlin [u.a.]: De Gruyter, 1983, S. 42–83 [zitiert: *Hofmann*, VVDStRL 41, 1983, 42].
- Hömig, Dieter / Seifert, Karl-Heinz / Antoni, Michael* (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 9. Aufl., Baden-Baden: Nomos, 2010, [zitiert: *Hömig/Seifert/Antoni/Bearbeiter*, GG, Art., 2010].
- Huf, Peter Michael*, Die brasilianische Verfassung von 1988: Originaltext mit deutscher Übersetzung von Dr. Peter Michael Huf, Köln: Gabriele Klein Verlag, 1991.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*, Produção de energia primária não renovável: quantidade e Produção de energia primária renovável: quantidade, in: <http://www.ipeadata.gov.br/> (Stand: 12.09.2014) [zitiert: *IPEA*, Produção de energia, 2014].
- Ipsen, Jörn*, Staatsrecht II: Grundrechte, 12. Aufl., Köln: Heymanns, 2009.
- Isensee, Josef*, Positivität und Überpositivität der Grundrechte, in: *Badura, Peter / Merten, Detlef / Papier, Hans-Jürgen* (Hrsg.), Grundrechte in Deutschland: Allgemeine Lehren

- I, Handbuch der Grundrechte, Bd. II, Heidelberg: C.F. Müller, 2006, S. 41–110 [zitiert: *Isensee*, in: *Badura/Merten/Papier*, HGR II, 2006, S. 41].
- Jachmann, Monika*, Die Rechtfertigung der ökologisch motivierten Steuer, in: *Osterloh, Lerke / Schmidt, Karsten / Weber, Hermann* (Hrsg.), Staat, Wirtschaft, Finanzverfassung: Festschrift für Peter Selmer zum 70. Geburtsag, Berlin: Duncker & Humblot, 2004, S. 707–724 [zitiert: *Jachmann*, in: *Osterloh [u.a.]*, FS für Peter Selmer, 2004, S. 707].
- Jarass, Hans*, Verfassungsrechtliche Grenzen für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben, Die öffentliche Verwaltung, 1989, S. 1013–1022 [zitiert: *Jarass*, DÖV 1989, 1013].
- Jarass, Hans / Pieroth, Bodo* (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 13. Aufl., München: Beck, 2014 [zitiert: *Jarass/Pieroth/Bearbeiter*, GG, Art., 2014].
- Jha, Prabhat / Peto, Richard*, Global Effects of Smoking, of Quitting, and of Taxing Tobacco, The New England Journal of Medicine, 2014, S. 60–68 [zitiert: *Jha/Peto*, N Engl J Med 2014, 60].
- Jobs, A. Throsten*, Zur Gesetzgebungskompetenz für Umweltsteuern: Konsequenzen aus den Urteilen des BVerfG vom 7.5.1998 für eine "Ökologische Steuerreform" im Bund, Die öffentliche Verwaltung, 1998, S. 1039–1048 [zitiert: *Jobs*, DÖV 1998, 1039].
- Kahl, Wolfgang / Waldhoff, Christian / Walter, Christian* (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg, 2004 [zitiert: *Kahl [u.a.]/Bearbeiter*, BK-GG, Art., 2004].
- Kaiser, Anna-Bettina*, Verfassungsvergleichung durch das Bundesverfassungsgericht, Journal für Rechtspolitik, Vol. 184, 2010, S. 203-206 [zitiert: *Kaiser*, JRP 2010, 203].
- Khaled Jr., Salah*, Trajetória histórica e questões metodológicas de Direito Comparado, Âmbito Jurídico, 2010, in: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7267 (Stand: 20.04.2012), S. 1-7 [zitiert: *Khaled Jr.*, AJ 2010, 1].
- Khazzoum, Bassam / Kudla, Carsten / Reuter, Ralf*, Energie und Steuern: Energie- und Stromsteuerrecht in der Praxis, Wiesbaden: Gabler Verlag, 2011.
- Kirchhof, Paul*, Die Steuern, in: *Isensee, Josef / Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Rechtsquellen, Organisation, Finanzen, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V, 3. Aufl., Heidelberg: C.F. Müller, 2007, S. 959–1099 [zitiert: *Kirchhof*, in: *Isensee/Kirchhof*, HStR V, 2007, S. 959].
- Kirchhof, Paul*, Umweltschutz im Abgaben- und Steuerrecht, Köln: O. Schmidt, 1993.
- Kisker, Gunter*, Staatshaushalt, in: *Isensee, Josef / Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Finanzverfassung - Bundesstaatliche Ordnung, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, Heidelberg: C.F. Müller, 1990, S. 235–293 [zitiert: *Kisker*, in: *Isensee/Kirchhof*, HStR IV, 1990, S. 235].
- Kloepfer, Michael*, Anthropozentrik versus Ökozentrik als Verfassungsproblem, in: *Kloepfer, Michael* (Hrsg.), Anthropozentrik, Freiheit und Umweltschutz in rechtlicher Sicht, Bonn: Economica, 1995, S. 1–28.

- Kloepfer, Michael*, Environmental Justice und geographische Umweltgerechtigkeit, *Das Deutsche Verwaltungsblatt*, 2000, S. 750–754 [zitiert: *Kloepfer*, DVBl 2000, 750].
- Kloepfer, Michael*, *Umweltrecht*, 3. Aufl., München: Beck, 2004.
- Kloepfer, Michael*, Umweltschutz als Verfassungsrecht: Zum neuen Art. 20a GG, *Das Deutsche Verwaltungsblatt*, 1996, S. 73–80 [zitiert: *Kloepfer*, DVBl 1996, 73].
- Kloepfer, Michael*, Umweltschutz durch Abgaben, *Die öffentliche Verwaltung*, 1975, S. 593–597 [zitiert: *Kloepfer*, DÖV 1975, 593].
- Kloepfer, Michael*, *Umweltschutzrecht*, 2. Aufl., München: Beck, 2011.
- Kloepfer, Michael*, *Verfassungsrecht*, München: Beck, 2011.
- Kloepfer, Michael / Vierhaus, Hans-Peter*, Freiheit und Umweltschutz, in: *Kloepfer, Michael* (Hrsg.), *Anthropozentrik, Freiheit und Umweltschutz in rechtlicher Sicht*, Bonn: *Economica*, 1995, S. 29–59.
- Kluth, Winfried*, Allgemeines Umweltrecht, in: *Kluth, Winfried / Smeddinck, Ulrich* (Hrsg.), *Umweltrecht: Ein Lehrbuch*, Wiesbaden: Springer, 2013, S. 1–67.
- Kommer, Steffen*, Diffuse Umweltrechte in Brasilien: am Beispiel von Kollektivklagen gegen ökologische Schäden durch queimadas, *Zeitschrift für Umweltrecht*, 2012, S. 459–468 [zitiert: *Kommer*, ZUR 2012, 459].
- Krell, Andreas*, A relação entre proteção ambiental e função social da propriedade nos sistemas jurídicos brasileiro e alemão, in: *Sarlet, Ingo Wolfgang* (Hrsg.), *Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais*, Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010, S. 173–188.
- Krell, Andreas*, Die normative Ausgestaltung des brasilianischen Umweltrechtes und die Hauptprobleme seiner methodisch abgesicherten Anwendung: Auf dem Weg zu einer produktiveren Dogmatik, in: *Häberle, Peter* (Hrsg.), *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart: Neue Folge*, Bd. 62, Tübingen: Mohr Siebeck, 2014, S. 693–712 [zitiert: *Krell*, JöR 2014, 693].
- Kruse, Heinrich Wilhelm*, Öko-Steuern und Öko-Abgaben: Faszination und Gefahren, *Betriebs-Berater*, 1998, S. 2285–2288 [zitiert: *Kruse*, BB 1998, 2285].
- Lang, Joachim*, Der Einbau umweltpolitischer Belange in das Steuerrecht, in: *Breuer, Rüdiger / Kloepfer, Michael / Marburger, Peter / Schröder, Meinhard* (Hrsg.), *Umweltschutz durch Abgaben und Steuern, Umwelt- und Technikrecht (UTR)*, Vol. 16, Heidelberg: v. Decker, 1992, S. 55–89 [zitiert: *Lang*, UTR 16, 1992, 55].
- Lang, Joachim*, Editorial, *Steuer und Wirtschaft*, 1999, S. 1–2 [zitiert: *Lang*, *StuW* 1999, 1].
- Lee, Eun Kyung*, *Umweltrechtlicher Instrumentenmix und kumulative Grundrechtseinwirkungen: Überlegungen am Beispiel des Energierechts*, Tübingen: Mohr Siebeck, 2013.
- Leite, José Rubens Morato / Belchior, Germana Parente Neiva*, Direito constitucional ambiental brasileiro, in: *Leite, José Rubens Morato / Peralta, Carlos* (Hrsg.),

Perspectivas e desafios para a proteção da biodiversidade no Brasil e na Costa Rica, São Paulo: Instituto O Direito por um planeta verde, 2014, S. 11–44.

Leite, José Rubens Morato / Ferreira, Helini Sivini, Tendências e perspectivas do Estado de Direito Ambiental no Brasil, in: *Ferreira, Helini Sivini / Leite, José Rubens Morato / Boratti, Larissa Verri* (Hrsg.), Estado de Direito Ambiental: Tendências, 2. Aufl., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014, S. 3–30.

List, Heinrich, Die Ökosteuerung und das Grundgesetz, Betriebs-Berater, 2000, S. 1216–1220 [zitiert: *List*, BB 2000, 1216].

Löhr, Dirk, Resilienz vs. Effizienz: ein kritischer Blick auf die Umweltökonomie, Umweltwissenschaften und Schadstoff-Forschung, Vol. 214, 2009, S. 393–406 [zitiert: *Löhr*, Umweltwiss Schadst Forsch 2009, 393].

Machado, Hugo de Brito, Curso de Direito Tributário Brasileiro, 26. Aufl., São Paulo: Malheiros, 2005.

Maia Neto, Geraldo de Azevedo, Bolsa Verde: o pagamento por serviços ambientais na Lei nº 12.512/2011, Jus Navigandi, 2011, in: <http://jus.com.br/artigos/20281> (Stand: 04.09.2014), S. 1-4 [zitiert: *Maia Neto*, Jus Navigandi 2011, 1].

Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl., München, 2010 [zitiert: *Mangoldt [u.a.]/Bearbeiter*, Komm. z. GG, Art., 2010].

Marcos, Patrícia Rossi, A tributação ambiental como instrumento para o desenvolvimento sustentável, Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Vol. 1271, 2013, S. 71–78 [zitiert: *Marcos*, FDU 2013, 71].

Marinoni, Luiz Guilherme, O direito à tutela jurisdicional efetiva na perspectiva da teoria dos direitos fundamentais, Jus Navigandi, 2004, in: <http://jus.com.br/artigos/5281> (Stand: 25.01.2015), S. 1-50 [zitiert: *Marinoni*, Jus Navigandi 2004, 1].

Martinho, Melina Silva, A tributação meio ambiente e tributação nas perspectivas brasileira e portuguesa: Fundamentos para uma fiscalidade ambiental no Brasil, Revista do Instituto do Direito Brasileiro, 2013, S. 15271–15303 [zitiert: *Martinho*, RIDB 2013, 15271].

Martins, Ives Gandra da Silva, Ideias para uma reforma tributária, Revista do Sescon - SP, Vol. 23262, 2011, S. 10 [zitiert: *Martins*, Revista do Sescon - SP 2011, 10].

Maunz, Theodor / Dürig, Günter (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, München, Stand: 2014 [zitiert: *Maunz/Dürig/Bearbeiter*, GG, Jahr, Art.].

Mendes, Gilmar Ferreira, Os Direitos Fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional, Revista Jurídica da Presidência, Vol. 214, 2000, S. 1–8 [zitiert: *Mendes*, Revista Jurídica da Presidência 2000, 1].

Merten, Detlef, Begriff und Abgrenzung der Grundrechte, in: *Badura, Peter / Merten, Detlef / Papier, Hans-Jürgen* (Hrsg.), Grundrechte in Deutschland: Allgemeine Lehren I,

- Handbuch der Grundrechte, Bd. II, Heidelberg: C.F. Müller, 2006, S. 475–572 [zitiert: *Merten*, in: *Badura/Merten/Papier*, HGR II, 2006, S. 475].
- Michaelis, Peter*, Ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik: Eine anwendungsorientierte Einführung, Heidelberg: Physica-Verlag, 1996.
- Milaré, Édís*, Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco, 6. Aufl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.
- Ministério de Minas e Energia (MME) / Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético (SPDE) / Departamento de Desenvolvimento Energético (DDE)* (Hrsg.), Plano Nacional de Eficiência Energética, 2011, in: <http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/PlanoNacEfiEnergetica.pdf> (Stand: 30.04.2014).
- Moraes, Germana / Marques Júnior, William Paiva*, A construção do paradigma ecocêntrico no novo constitucionalismo democrático dos países da Unasul, *Revista de Direito Brasileira*, Vol. 53, 2013, S. 42–69 [zitiert: *Moraes/Marques Júnior*, RDB 2013, 42].
- Möslein, Florian*, Steuerrecht und Marktstabilität, *Juristen Zeitung*, Vol. 675, 2012, S. 243–251 [zitiert: *Möslein*, JZ 2012, 243].
- Müller, Christian*, Möglichkeiten und Grenzen der indirekten Verhaltenssteuerung durch Abgaben im Umweltrecht, Köln [u.a.]: Heymanns, 1994 [zitiert: *Müller, C.*, Indirekte Verhaltenssteuerung, 1994].
- Müller, Michael*, Auf der Höhe der Zeit: Politik für eine sozialökologische Transformation, *Neue Gesellschaft Frankfurter Hefte*, Vol. 12, 2013, S. 22–23 [zitiert: *Müller, M.*, NG FH 2013, 22].
- Müller-Franken, Sebastian*, Verfassungs- und europarechtliche Fragen der Einführung nationaler Öko-Steuern, *Juristische Schulung*, Vol. 10, 1997, S. 872–880 [zitiert: *Müller-Franken*, JuS 1997, 872].
- Nabais, José Casalta*, A face oculta dos direitos fundamentais: Os deveres e os custos dos direitos, *Revista de Direito Público da Economia*, 2007, in: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/28500> (Stand: 29/06/14), S. 1-24 [zitiert: *Nabais*, RDPE 2007, 1].
- Nilson, Marisa / Ferreira, Luiz Felipe / Ferreira, Denize Demarche Minatti*, A tributação do imposto sobre produtos industrializados e a eficiência energética - um estudo comparativo entre produtos de uso doméstico, *Revista catarinense da ciência contábil*, Vol. 1028, 2010-2011, S. 9–25 [zitiert: *Nilson [u.a.]*, *Revista catarinense da ciência contábil* 2010-2011, 9].
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* (Hrsg.), *OECD Glossary of Statistical Terms*, 2007, in: <http://stats.oecd.org/glossary> (Stand: 29.09.12).

- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) / International Energy Agency (IEA)*, CO₂ Emissions from fuel combustion: Highlights, Paris: IEA Publications, 2012.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*, Taxation, innovation and the environment, Paris: OECD, 2010.
- Ossenbühl, Fritz*, Grundsätze der Grundrechtsinterpretation, in: *Badura, Peter / Merten, Detlef / Papier, Hans-Jürgen* (Hrsg.), Grundrechte in Deutschland: Entwicklung der Grundrechte, Handbuch der Grundrechte, Bd. I, Heidelberg: C.F. Müller, 2004, S. 595–630 [zitiert: *Ossenbühl*, in: *Badura/Merten/Papier*, HGR I, 2004, S. 595].
- Pagiola, Stefano / Arcenas, Augustin / Platais, Gunars*, Can Payments for Environmental Services Help Reduce Poverty?: An Exploration of the Issues and the Evidence to Date from Latin America, *World Development*, Vol. 332, 2005, S. 237–253 [zitiert: *Pagiola [u.a.]*, *World Development* 2005, 237].
- Paulsen, Leandro*, Curso de Direito Tributário, 6. Aufl., Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.
- Pereira, Ricardo de Castro / Ferreira, Pedro Cavalcanti*, Avaliação dos impactos macro-econômicos e de bem-estar da reforma tributária no Brasil, *Revista Brasileira de Economia de Empresas*, Vol. 642, 2010, S. 191–208 [zitiert: *Pereira/Ferreira*, RBEE 2010, 191].
- Petter, Lafayete Josué*, Princípios constitucionais da ordem econômica: O significado e o alcance do Art. 170 da Constituição Federal, 2. Aufl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.
- Pinto, Tibério Carlos Soares Roberto*, Seletividade Ambiental do IPI: Um novo modelo de tributação para um novo modelo de cidadão, in: *Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI)* (Hrsg.), Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI, XIX Encontro Nacional do CONPEDI, 9, 10, 11 e 12 de junho de 2010, Fortaleza-CE, 2010, S. 4383–4396 [zitiert: *Pinto*, in: *XIX CONPEDI*, 2010, S. 4383].
- Pollert, Achim / Kirchner, Bernd / Polzin, Javier Murato*, Das Lexikon der Wirtschaft: Grundlegendes Wissen von A bis Z, 2. Aufl., Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2004.
- Ramos, Erasmo Marcos*, Direito ambiental comparado: (Brasil, Alemanha, EUA); uma análise exemplificada dos instrumentos ambientais brasileiros à luz do direito comparado, Maringá: Midiograf, 2009.
- Ramos, José Eduardo Silvério*, Tributação ambiental: O IPTU e o meio ambiente urbano, *Revista do direito: Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim*, Vol. 810, 2010, S. 99–122 [zitiert: *Ramos, J.*, *Revista do direito* 2010, 99].
- Rehbinder, Eckhard*, Germany, in: *Kotzé, Louis / Paterson, Alexander* (Hrsg.), The role of judiciary in environmental governance: Comparative perspectives, The Hague: Wolters Kluwer, 2009, S. 123–150.

- Ritter, Wolfgang, *Ökosteuern - Wohin steuern wir?*, Betriebs-Berater, 1996, S. 1961–1967 [zitiert: Ritter, BB 1996, 1961].
- Rockström, Johan / Steffen, Will / Noone, Kevin / Persson, Åsa / Chapin III, F. Stuart / Lambin, Eric / Lenton, Timothy / Scheffer, Marten / Folke, Carl / Schellnhuber, Hans Joachim / Nykvist, Björn / Wit, Cynthia de / Hughes, Terry / Leeuw, Sander van der / Rodhe, Henning / Sörlin, Sverker / Snyder, Peter / Costanza, Robert / Svedin, Uno / Falkenmark, Malin / Karlberg, Louise / Corell, Robert / Fabry, Victoria / Hansen, James / Walker, Brian / Liverman, Diana / Richardson, Katherine / Crutzen, Paul / Foley, Jonathan, *A safe operating space for humanity*, *Nature*, Vol. 461, 2009, S. 472–475 [zitiert: Rockström [u.a.], *Nature* 2009, 472].
- Sabbag, Eduardo, *Manual de direito tributário*, 6. Aufl., São Paulo, 2014.
- Sachs, Michael (Hrsg.), *Grundgesetz: Kommentar*, 7. Aufl., München, 2014 [zitiert: Sachs/Bearbeiter, GG, 2014, Art.].
- Santi, Eurico Marcos Diniz de / Piscitelli, Thatiane dos Santos / Mascitto, Andrea / Mizuki, Bianca / Peixoto, Daniel Monteiro / Ignez, Daniella Galvão / Fortunato, Maria Eugênia / Faricelli, Priscila / Ferrero, Renata / Freitas, Rodrigo / Cardoso, Vanessa, *Tributação, responsabilidade fiscal e desenvolvimento: Direito à transparência: Estudo sobre a destinação da CPMF e da CIDE - Combustíveis*, *Cadernos direito GV*, Vol. 51, 2008, S. 5–68 [zitiert: Santi [u.a.], *Cadernos direito GV* 2008, 5].
- Saraiva Neto, Pery, *O direito fundamental ao meio ambiente sadio e equilibrado: evolução e reconhecimento constitucional no Brasil*, *Revista Jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina*, Vol. 11, 2010, S. 69–79 [zitiert: Saraiva Neto, *Rev. Jur. da Uni. do Sul de SC* 2010, 69].
- Sarlet, Ingo Wolfgang, *A eficácia dos direitos fundamentais: Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*, 10. Aufl., Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.
- Sarlet, Ingo Wolfgang, *Die Problematik der sozialen Grundrechte in der brasilianischen Verfassung und im deutschen Grundgesetz: Eine rechtsvergleichende Untersuchung*, Frankfurt am Main [u.a.]: P. Lang, 1997 [zitiert: Sarlet, *Soziale Grundrechte*, 1997].
- Sarlet, Ingo Wolfgang, *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*, 7. Aufl., Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009 [zitiert: Sarlet, *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais*, 2009].
- Sarlet, Ingo Wolfgang / Fensterseifer, Tiago, *Brazil*, in: Kotzé, Louis / Paterson, Alexander (Hrsg.), *The role of judiciary in environmental governance: Comparative perspectives*, The Hague: Wolters Kluwer, 2009, S. 249–267.
- Sarlet, Ingo Wolfgang / Fensterseifer, Tiago, *Direito constitucional ambiental: Estudos sobre a Constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.
- Sarlet, Ingo Wolfgang / Marinoni, Luiz Guilherme / Mitidiero, Daniel Francisco, *Curso de direito constitucional*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

- Schöbener, Burkhard / Knauff, Matthias*, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., München: Beck, 2012.
- Schoueri, Luís Eduardo*, Direito Tributário, 2. Aufl., São Paulo: Saraiva, 2012.
- Schoueri, Luís Eduardo*, Normas tributárias indutoras e intervenção econômica, Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- Schoueri, Luís Eduardo*, Normas tributárias indutoras em matéria ambiental, in: *Tôres, Heleno Taveira* (Hrsg.), Direito tributário ambiental, São Paulo: Malheiros, 2005, S. 235–256.
- Selmer, Peter*, Ökologische Steuerreform, Verfassungsrecht und Bundesverfassungsgericht: Bemerkungen anlässlich der Ökosteuer-Entscheidungen des BVerfG vom 20. April 2004, in: *Tipke, Klaus / Söhn, Hartmut / Trzaskalik, Christoph* (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Christoph Trzaskalik, Köln: O. Schmidt, 2005, S. 411–430.
- Selmer, Peter*, Verfassungsrechtliche und finanzrechtliche Rahmenbedingungen, in: *Breuer, Rüdiger / Kloepfer, Michael / Marburger, Peter / Schröder, Meinhard* (Hrsg.), Umweltschutz durch Abgaben und Steuern, Umwelt- und Technikrecht (UTR), Vol. 16, Heidelberg: v. Decker, 1992, S. 15–54 [zitiert: *Selmer*, UTR 16, 1992, 15].
- Sette, Marli Teresinha Deon / Nogueira, Jorge Madeira*, Relevância da análise dos aspectos econômicos na instituição de um tributo ambiental, Revista jurídica da Universidade de Cuiabá, Vol. 81, 2006, S. 137–156 [zitiert: *Sette/Nogueira*, Revista jurídica da Universidade de Cuiabá 2006, 137].
- Silva, José Afonso da*, Aplicabilidade das normas constitucionais, 3. Aufl., São Paulo: Malheiros, 1998.
- Silva, José Afonso da*, Curso de direito constitucional positivo, 32. Aufl., São Paulo: Malheiros, 2009.
- Silva, José Afonso da*, Direito ambiental constitucional, 5. Aufl., São Paulo: Malheiros, 2004.
- Silva, Vanessa Cristina de Lima e*, A extrafiscalidade em matéria ambiental: Tributação indutora como mecanismo de defesa do meio ambiente, Revista Pesquisas Jurídicas, Vol. 11, 2012, S. 47–66 [zitiert: *Silva V.*, Revista Pesquisas Jurídicas 2012, 47].
- Souza Filho, Vano Sérgio Reis de*, Tributação ambiental: a possibilidade da cobrança de tributos visando à defesa do meio ambiente, Revista tributária e de finanças públicas, Vol. 20103, 2012, S. 321–346 [zitiert: *Souza Filho*, Revista tributária e de finanças públicas 2012, 321].
- Soyk, Stefan*, Energie- und Stromsteuerrecht: Die besonderen Verbrauchsteuern auf die Energieverwendung, 3. Aufl., Köln: Heymanns, 2013.
- Starck, Christian*, Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht, Juristen Zeitung, Vol. 5221, 1997, S. 1021–1030 [zitiert: *Starck*, JZ 1997, 1021].

- Steiger, Heinhard / Demel, Bruno / Fey, Hans-Georg / Malanczuk, Peter*, The Fundamental Right to a Decent Environment, in: *Bothe, Michael* (Hrsg.), Trends in environmental policy and law, IUCN Environmental Policy and Law Papers, Vol. 15, Gland: Daemisch Mohr, 1980, S. 1–27.
- Stein, Roland / Thoms, Anahita*, Zum Einfluss der Umwelt- und Energiepolitik auf das Wirtschafts- und Steuerrecht, Betriebs-Berater, 2009, S. 1451–1457 [zitiert: *Stein/Thoms*, BB 2009, 1451].
- Steinberg, Rudolf*, Verfassungsrechtlicher Umweltschutz durch Grundrechte und Staatszielbestimmung, Neue Juristische Wochenschrift, 1996, S. 1985–1994 [zitiert: *Steinberg*, NJW 1996, 1985].
- Steinberg, Rudolf / Müller, Henrik*, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Umweltschutz, in: *van Ooyen, Robert / Möllers, Martin* (Hrsg.), Handbuch Bundesverfassungsgericht im politischen System, 2. Aufl., Wiesbaden, 2015, S. 735–758
- Stern, Klaus*, Die Idee der Menschen- und Grundrechte, in: *Badura, Peter / Merten, Detlef / Papier, Hans-Jürgen* (Hrsg.), Grundrechte in Deutschland: Entwicklung der Grundrechte, Handbuch der Grundrechte, Bd. I, Heidelberg: C.F. Müller, 2004, S. 3–48 [zitiert: *Stern*, in: *Badura/Merten/Papier*, HGR I, 2004, S. 3].
- Stern, Klaus*, Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, München: Beck, 1980 [zitiert: *Stern*, StR II, 1980].
- Sturm, Bodo / Vogt, Carsten*, Umweltökonomik: Eine anwendungsorientierte Einführung, Heidelberg: Physica-Verlag, 2011.
- Thöne, Michael*, Subventionen und staatliche Beihilfen in Deutschland, Köln: Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut (FiFo) der Universität zu Köln, 2005 [zitiert: *Thöne*, Subventionen und staatliche Beihilfen, 2005].
- Tipke, Klaus / Lang, Joachim*, Steuerrecht, 22. Aufl., Köln: O. Schmidt, 2015 [zitiert: *Tipke/Lang/Bearbeiter*, Steuerrecht, 2015, §, S.].
- Tipke, Klaus*, Die Steuerrechtsordnung I: Wissenschaftsorganisatorische, systematische und grundrechtlich-rechtsstaatliche Grundlagen, 2. Aufl., Köln: O. Schmidt, 2000 [zitiert: *Tipke*, StRO I, 2000].
- Tôrres, Heleno Taveira*, Da relação entre competências constitucionais tributária e ambiental: Os limites dos chamados "tributos ambientais", in: *Tôrres, Heleno Taveira* (Hrsg.), Direito tributário ambiental, São Paulo: Malheiros, 2005, S. 96–156.
- Tôrres, Heleno Taveira*, Descompasso entre as políticas ambiental e tributária, Consultor Jurídico 20.06.2012, S. 1-3, in: <http://www.conjur.com.br/2012-jun-20/consultor-tributario-descompasso-entre-politicas-ambiental-tributaria> (Stand: 01/02/2013) [zitiert: *Tôrres*, ConJur 2012, 1].
- Torres, Ricardo Lobo*, Curso de Direito Financeiro, 18. Aufl., Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

- Torres, Ricardo Lobo*, O mínimo existencial e os direitos fundamentais, *Revista de Direito Administrativo*, Vol. 177, 1989, S. 29–49 [zitiert: *Torres*, *Rev. Direito Adm.* 1989, 29].
- Uprimny, Rodrigo*, The Recent Transformation of Constitutional Law in Latin America: Trends and Challenges, *Texas Law Review*, Vol. 897, 2011, S. 1587–1609 [zitiert: *Uprimny*, *Tex. L. Rev.* 2011, 1587].
- Villani, Basílio*, Parecer do Relator na Comissão Especial destinada a apreciar e proferir parecer à Proposta de emenda à Constituição nº 277-A, de 2000, do Poder Executivo, que "altera os arts. 149 e 177 da Constituição Federal" (Combustíveis), in: *Câmara dos Deputados*, PEC 277/00, 2000 [zitiert: *Villani*, Parecer do Relator, in: PEC 277/00].
- Voßkuhle, Andreas*, Umweltschutz und Grundgesetz, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2013, S. 1–8 [zitiert: *Voßkuhle*, *NVwZ* 2013, 1].
- Voßkuhle, Andreas / Kaiser, Anna-Bettina*, Grundwissen - Öffentliches Recht: Funktionen der Grundrechte, *Juristische Schulung*, 2011, S. 411–413 [zitiert: *Voßkuhle/Kaiser*, *JuS* 2011, 411].
- Waldhoff, Christian*, Die Zwecksteuer: Verfassungsrechtliche Grenzen der rechtlichen Bindung des Aufkommens von Abgaben, *Steuer und Wirtschaft*, 2002, S. 285–313 [zitiert: *Waldhoff*, *StuW* 2002, 285].
- Waldhoff, Christian*, Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: *Isensee, Josef / Kirchhof, Paul* (Hrsg.), *Rechtsquellen, Organisation, Finanzen*, *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. V, 3. Aufl., Heidelberg: C.F. Müller, 2007, S. 813–933 [zitiert: *Waldhoff*, in: *Isensee/Kirchhof*, *HStR* V, 2007, S. 813].
- Weber-Grellet, Heinrich*, Lenkungssteuern im Rechtssystem, *Neue Juristische Wochenschrift*, 2001, S. 3657–3664 [zitiert: *Weber-Grellet*, *NJW* 2001, 3657].
- Wernsmann, Rainer*, Steuerlenkung: § 152, in: *Kube, Hanno / Mellinghoff, Rudolf / Morgenthaler, Gerd / Palm, Ulrich / Puhl, Thomas / Seiler, Christian* (Hrsg.), *Staat und Verfassung, Leitgedanken des Rechts: Paul Kirchhof zum 70. Geburtstag*, Bd. 1, Heidelberg, Hamburg [u.a.], 2013, S. 1645–1656.
- Wilhelm, Sighard*, Ökosteuern: Ein Bericht über Vorschläge und Absichten der Parteien, *Betriebs-Berater*, 1990, S. 751–757 [zitiert: *Wilhelm*, *BB* 1990, 751].
- Wunder, Sven*, *Payments for Environmental Services: Some Nuts and Bolts*, Bogor: CIFOR, 2005
- Yoshida, Consuelo Yatsuda Moromizato*, A efetividade e a eficiência ambiental dos instrumentos econômico-financeiros e tributários: Ênfase na prevenção. Utilização econômica dos bens ambientais e suas implicações, in: *Tôrres, Heleno Taveira* (Hrsg.), *Direito tributário ambiental*, São Paulo: Malheiros, 2005, S. 527–561.
- Zitzelsberger, Heribert*, Die Ökosteuerdiskussion: Eine Zwischenbilanz, *Der Betrieb*, Vol. 36, 1996, S. 1791–1795 [zitiert: *Zitzelsberger*, *DB* 1996, 1791].

Zitzelsberger, Heribert, Umwelt und Besteuerung, Betriebs-Berater, 1995, S. 1769–1779
[zitiert: *Zitzelsberger*, BB 1995, 1769].

Zwahr, Annette (Hrsg.), Brockhaus Enzyklopädie, 200 Jahre Brockhaus 1805 - 2005 Vol. 26, 21. Aufl., Leipzig [u.a.]: F.A. Brockhaus, 2006.

Anhang I - Ausgewählte Vorschriften der brasilianischen Verfassung von 1988¹

TITEL I GRUNDPRINZIPIEN

Art.1. Die Bundesrepublik Brasilien, in der Gestalt des unauflösbaren Bundes der Staaten, der Munizipien und des Bundesdistrikts, konstituiert sich als demokratischer Rechtsstaat mit den folgenden Grundlagen:

- I - Souveränität;
- II - Staatsbürgerschaft;
- III - Menschenwürde;
- IV - die sozialen Werte der Arbeit und der freien Initiative;
- V - politischer Pluralismus.

Einziger § - Alle Gewalt geht vom Volke aus und wird von Volke durch gewählte Vertreter oder unmittelbar nach Maßgabe dieser Verfassung ausgeübt.

Art. 2. Die Gewalten des Bundes sind die gesetzgebende, die vollziehende und die rechtsprechende Gewalt; diese sind unabhängig und untereinander gleichgewichtig.

Art. 3. Grundlegende Zielsetzungen des Bundes bestehen darin:

- I - eine freie, gerechte und solidarische Gesellschaft zu schaffen;
- II - die nationale Entwicklung zu gewährleisten;
- III - Armut und Marginalisierung zu beseitigen sowie soziale und regionale Ungleichheiten zu verringern;
- IV - das Wohl aller ohne Ansehen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, der Hautfarbe, des Alters und jedweder anderen Form der Diskriminierung zu fördern.

Art. 4. Die Bundesrepublik Brasilien richtet sich im Rahmen ihrer internationalen Beziehungen nach den folgenden Grundsätzen:

- I - nationale Unabhängigkeit;

¹ Übersetzung in *Huf*, Die brasilianische Verfassung von 1988, 1991. Die freie Übersetzung von der Verfasserin ist mit ihren Initialen in Klammern [JM] oder direkt in Klammern [] hingewiesen.

- II - Vorherrschaft der Menschenrechte;
- III - Selbstbestimmungsrecht der Völker;
- IV - Nichtintervention;
- V - Gleichberechtigung der Staaten;
- VI Verteidigung des Friedens;
- VII - friedliche Konfliktregelung;
- VIII - Ablehnung von Terrorismus und Rassismus;
- IX - Zusammenarbeit der Völker für den Fortschritt der Menschheit;
- X - Gewährung politischen Asyls.

Einziger § - Die Bundesrepublik Brasilien wird die wirtschaftliche, politische, soziale und kulturelle Integration der Völker Lateinamerikas in der Absicht, eine Gemeinschaft der lateinamerikanischen Nationen zu gründen, anstreben.

TITEL II

GRUNDRECHTE UND GRUNDGARANTIEN

KAPITEL I

INDIVIDUELLE UND KOLLEKTIVE RECHTE UND PFLICHTEN

Art. 5. Alle sind vor dem Gesetz gleich, und zwar ohne Unterscheidung irgendeiner Art; Brasilianern und im Lande ansässigen Ausländern wird die Unverletzlichkeit ihres Rechts auf Leben, Freiheit, Gleichheit, Sicherheit und Eigentum nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen gewährleistet:

- I - Männer und Frauen haben die gleichen Rechte und Pflichten nach Maßgabe dieser Verfassung;
- II - niemand wird zu einer Handlung oder Unterlassung gezwungen, außer aufgrund eines Gesetzes;
- III - niemand wird der Folter oder unmenschlicher oder entwürdigender Behandlung unterworfen;
- IV - die Meinungsäußerung ist frei, die Anonymität hingegen verboten; (...)
- XIII - die freie Ausübung aller Arbeiten, Handwerke und Berufe ist mit der Einschränkung, dass die durch Gesetz festgelegten Befähigungsvoraussetzungen beachtet werden, gewährleistet; (...)
- XXII - das Recht auf Eigentum wird gewährleistet;
- XXIII - das Eigentum hat seine soziale Funktion zu beachten;

XXIV - das Gesetz regelt für die in dieser Verfassung vorgesehenen Fälle das Verfahren der Enteignung, die im öffentlichen oder sozialen Interesse notwendig oder nützlich und für die eine billige und vorherige Entschädigung in Geld zu leisten ist;

XXV - im Falle unmittelbar drohender Gefahr für die Öffentlichkeit kann die zuständige Behörde von privatem Eigentum Gebrauch machen, muss aber an den Eigentümer für erlittenen Schaden Ersatz leisten;

XXVI - landwirtschaftliches Kleineigentum im Sinne gesetzlicher Definition unterliegt, soweit es familienintern bewirtschaftet wird, nicht der Pfändung zugunsten von Forderungen, die sich aus der Produktion ergeben; ein Gesetz legt die Finanzmittel für die" Produktionsentwicklung fest; (...)

LXXI - der gerichtliche Anordnungsbefehl wird immer dann gewährt, wenn das Fehlen einer Norm mit Regelungscharakter die Ausübung verfassungsmäßiger Rechte und Freiheiten sowie solcher Vorrechte, die der Staatsangehörigkeit, der Souveränität und der Staatsbürgerschaft innewohnen, unmöglich macht; (...)

LXXIII - jeder Staatsbürger hat das Recht, Popularklage zur Aufhebung von Handlungen, die das öffentliche Vermögen oder das Vermögen von Körperschaften mit staatlicher Beteiligung, die Integrität der öffentlichen Verwaltung, die Umwelt sowie das historische und kulturelle Erbe beeinträchtigen, zu erheben; der Kläger ist, soweit er nicht nachweisbar bösgläubig handelt, von Gerichtskosten und den bei unterliegendem Urteil anfallenden Kosten befreit; (...)

§ 1 - Die von den Grundrechten und Grundgarantien ausgehenden Normen werden unverzüglich angewendet.

§ 2 - Die in dieser Verfassung festgestellten Rechte und Garantien haben keine ausschließende Wirkung in Bezug auf andere Rechte und Garantien, die sich aus dem System oder den Grundsätzen dieser Verfassung oder aus internationalen Verträgen, denen die Bundesrepublik Brasilien beigetreten ist, ergeben.

§ 3^o - Internationale Abkommen und Konventionen über Menschenrechte, die in beide Häuser des Nationalkongress in zwei Runden von drei Fünftel der Stimmen der jeweiligen Mitglieder angenommen werden, sind gleichwertig den Verfassungsänderungen. [JM]

§ 4^o - Brasilien ist der Zuständigkeit dem internationalen Strafgerichtshof unterzogen, zu dessen Gründung er beigetreten ist. [JM]

KAPITEL II SOZIALE RECHTE

Art. 6. Soziale Rechte im Sinne dieser Verfassung sind die Rechte auf Bildung, Gesundheit, [Ernährung], Arbeit, [Wohnung], Freizeit, Sicherheit, soziale Fürsorge, Mutterschafts- und Kinderschutz sowie Obdachlosenunterstützung.

TITEL III
STAATSORGANISATION

KAPITEL II
BUND

Art. 22. Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über:

I - Zivil-, Handels-, Straf-, Prozess-, Wahl-, Agrar-, See-, Luftfahrt-, Raumfahrt- und Arbeitsrecht; (...)

IV - Wasser, elektrische Energie, Information, Telekommunikation und Rundfunk; (...)

XI - Verkehr und Transport;

XII - Fundstellen, Minen, andere Erzreserven und Metallurgie; (...)

Art. 23. Bund, Staaten, Bundesdistrikt und Munizipien haben die gemeinsame Zuständigkeit: (...)

VI - die Umwelt zu schützen und Umweltverschmutzungen jeder Art zu bekämpfen; (...)

VII - Wald, Fauna und Flora zu erhalten; (...)

Art. 24. Bund, Staaten und Bundesdistrikt haben die konkurrierende Zuständigkeit für: (...)

VI - Wald, Jagd, Fischerei, Fauna, Erhaltung der Natur, Schutz des Bodens und der natürlichen Ressourcen, Umweltschutz und Kontrolle der Umweltverschmutzung; (...)

VIII - Haftung für Schäden zulasten von Umwelt, Konsumenten oder Gütern und. Rechten mit künstlerischem, ästhetischem, historischem touristischem und landschaftlichem Wert; (...)

§ 1 - Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung ist die Zuständigkeit des Bundes auf den Erlass allgemeiner Regelungen beschränkt.

§ 2 - Die Zuständigkeit des Bundes, allgemeine Regelungen zu erlassen, schließt die Zuständigkeit der Staaten zur ergänzenden Gesetzgebung nicht aus.

§ 3 - Soweit kein Bundesgesetz mit allgemeinen Regelungen besteht, haben die Staaten die volle Gesetzgebungskompetenz zur Regelung ihrer eigenen Angelegenheiten.

§ 4 - Das spätere Bundesgesetz mit allgemeinen Regelungen verdrängt das staatliche Gesetz, soweit es zu diesem in Widerspruch steht.

TITEL IV

ORGANISATION DER GEWALTEN

KAPITEL I

GESETZGEBENDE GEWALT

ABSCHNITT VIII

[GESETZGEBUNGSVERFAHREN]

Unterabschnitt II

[Verfassungsänderung]

Art. 60. (...)

§ 4 - Änderungsvorschläge dürfen nicht behandelt werden, wenn sie auf die Abschaffung folgender Prinzipien abzielen:

I - föderative Staatsform;

II - unmittelbare, geheime, allgemeine und regelmäßige Wahlen;

III - Gewaltenteilung;

IV - individuelle Rechte und Garantien. (...)

KAPITEL IV

HAUPTAUFGABEN DER JUSTIZ

ABSCHNITT I

STAATSANWALTSCHAFT

Art. 127. Die Staatsanwaltschaft ist eine dauerhafte, für die Rechtsprechungsfunktion des Staats wesentliche Einrichtung, die mit der Verteidigung der Rechtsordnung, des demokratischen Systems und der unveräußerlichen sozialen und individuellen Rechte betraut ist. (...)

Art. 129. Institutionelle Aufgaben der Staatsanwaltschaft sind: (...)

III - die zivile Untersuchung und die öffentliche Zivilklage zum Schutz des öffentlichen und sozialen Vermögens, der Umwelt sowie anderer breiter und kollektiver Interessen zu veranlassen; (...)

TITEL VI

STEUERN UND HAUSHALT

KAPITEL I

NATIONALES STEUERSYSTEM

ABSCHNITT 1

ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE

Art. 145. Bund, Staaten, Bundesdistrikt und Munizipien können die folgenden Abgaben erheben:

I - Steuern;

II - Gebühren, wegen der Ausübung der Polizeigewalt oder wegen der tatsächlichen oder möglichen Benutzung besonderer und teilbarer öffentlicher Dienste, soweit diese an den Gebührenpflichtigen geleistet oder ihm zur Verfügung gestellt wurden;

III - Beiträge für Verbesserungen, die auf öffentlichen Arbeiten beruhen.

§ 1 - Steuern haben in allen Fällen, in denen dies möglich ist, persönlichen Charakter und sind nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen abgestuft; insbesondere um dieser Zielsetzung Wirksamkeit zu verleihen, ist die Steuerverwaltung ermächtigt, unter Beachtung der Individualrechte und nach Maßgabe des Gesetzes die Einkünfte und die wirtschaftliche Tätigkeit des Steuerpflichtigen zu ermitteln.

§ 2 - Gebühren dürfen nicht die den Steuern zugrundeliegende Berechnungsgrundlage haben.

Art. 146. Es obliegt einem Ergänzungsgesetz:

I - Kompetenzstreitigkeiten im Bereich der Abgaben zwischen Bund, Staaten, Bundesdistrikt und Munizipien zu regeln;

II - die verfassungsmäßigen Beschränkungen der Abgabenerhebungsbefugnis zu regeln;

III - allgemeine Regelungen im Bereich der Abgabengesetzgebung zu erlassen, und zwar insbesondere über:

- a) die Definition der Abgaben und ihrer Arten, auch im Verhältnis zu den in dieser Verfassung unterschiedenen Steuern, und die der jeweiligen Entstehungs- und Berechnungsgrundlagen sowie der Abgabepflichtigen;
- b) Abgabepflicht, -veranlagung, -kredit, -verjährung und -verfall;
- c) angemessene abgabenrechtliche Behandlung der von Genossenschaften vorgenommenen kooperativen Akte;
- d) die Definition der unterschiedlichen und begünstigten Behandlung für Kleinst- und Kleinunternehmen, einschließlich besonderes oder vereinfachtes Regelungssystem, in dem Fall der in Art. 155 Nr. II vorgeschriebenen Steuer, der in Art. 195 Nr. I und §§ 12, 13 vorgeschriebenen Beiträge und des in Art. 239 hingewiesenen Beitrags. [JM]

Einziges § - Das in Nummer III d behandelte Ergänzungsgesetz kann auch ein einheitliches Erhebungssystem der von Bund, Staaten, Bundesdistrikt und Munizipien erhobenen Steuern und Beiträge schaffen; dabei ist zu beachten, dass: [JM]

I – es optional für den Abgabepflichtig ist; [JM]

II – zwischen Staaten unterschiedliche Voraussetzungen festgesetzt werden können; [JM]

III – die Erhebung einheitlich und zentralisiert ist und die entsprechende Aufkommensanteil jeder Staat unverzüglich verteilt wird; dabei ist jedweder Vorenthaltung oder Bedingung verboten; [JM]

IV – die Erhebung, die Überwachung und die Betreuung zwischen die Gliedstaaten geteilt werden können, bei Anwendung des einheitlichen nationalen Verzeichnisses der Abgabepflichtigen. [JM]

Art. 146-A. Ein Ergänzungsgesetz darf besondere Belastungskriterien festsetzen, um Wettbewerbsungleichgewichte zu vermeiden, und zwar unbeschadet die Bundeszuständigkeit, Normen mit gleichen Inhalt durch Gesetz zu erlassen. [JM]

Art. 147. Der Bund ist in den Bundesterritorien für die staatlichen Steuern und, wenn das Territorium nicht in Munizipien eingeteilt ist, zusätzlich für die kommunalen Steuern zuständig; dem Bundesdistrikt stehen die kommunalen Steuern zu.

Art. 148. Der Bund darf im Wege des Ergänzungsgesetzes Zwangsanleihen einführen:

I - um außergewöhnliche Ausgaben, die auf öffentlichem Notstand, auswärtigem Krieg oder dessen unmittelbarem Bestehen beruhen, zu bestreiten;

II - im Fall von Investitionen durch die öffentliche Hand, soweit sie dringend und von erheblichem nationalen Interesse sind, unter Beachtung der Regelung des Art. 150 lit. b.

Einziges § - Die Verwendung der aus Investitionen durch die öffentliche Hand stammenden Mittel ist an die Ausgabe, die deren Einführung begründete, gebunden.

Art. 149. Es fällt in die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes, [Sozialbeiträgen, Beiträgen zur Intervention in die Wirtschaftsbereiche und Beiträge zur Gewährleistung der Interessen berufsständischer oder wirtschaftlicher Kategorien] als Mittel zur Durchsetzung in den jeweiligen Bereichen zu erheben; zu beachten sind dabei die Regelungen der Art. 146 Nr. III, 150 Nr. I und III, unbeschadet der in Art. 195 § 6 vorgesehenen Regelung in Bezug auf die dort genannten Beiträge.

§ 1 - Die Staaten, der Bundesdistrikt und die Munizipien dürfen Beiträge erheben, die von ihren Bediensteten zu deren Vorteil zur Finanzierung [des Sozialvorsorgesystems in Art. 40 eingezogen werden; ihr Beitragssatz darf nicht niedriger als des Beitrags der Bediensteten, die Inhaber von Bundesämtern sind].

§ 2 - Die im Obersatz dieses Artikels geregelten Sozialbeiträge und Beiträgen zur Intervention in die Wirtschaftsbereiche: [JM]

I - fallen nicht auf durch Ausfuhr erzielte Einnahmen an; [JM]

II - fallen auch auf die Einfuhr von ausländischen Waren und Dienstleistungen an; [JM]

III - können Steuersätze haben: [JM]

a) *ad valorem*, auf Basis der Abrechnung, der Bruttoeinnahme oder des Umsatzwertes und, im Falle der Einfuhr, des Zollwertes; [JM]

b) spezifisch, auf Basis der verwendeten Maßeinheit. [JM]

§ 3 - Die natürliche Person, die Empfänger von Einfuhrumsätze ist, kann der juristischen Person nach Maßgabe des Gesetzes gleichwertig sein. [JM]

§ 4 - Das Gesetz bestimmt die Fälle, bei denen die Beiträge ein einziges Mal fallen. [JM]

Art. 149-A. Die Munizipien und der Bundesdistrikt dürfen nach Maßgabe der entsprechenden Gesetzen Beiträge zur Finanzierung der Beleuchtung öffentlicher Räume erheben; die Regelungen des Art. 150 Nr. I, III sind zu beachten. [JM]

Einziges § - Der im vorangestellten Absatz vorgeschriebene Beitrag darf in der Rechnung des Stromverbrauchs erhoben werden. [JM]

ABSCHNITT II

BESCHRÄNKUNGEN DER ABGABENERHEBUNGSBEFUGNIS

Art. 150. Unbeschadet anderer dem Abgabepflichtigen gewährten Garantien ist es für Bund, Staaten, Bundesdistrikt und Munizipien verboten:

I - eine Abgabe einzufordern oder zu erhöhen, soweit dies nicht durch Gesetz festgelegt wird;

II - eine ungleiche Behandlung von Abgabepflichtigen, die sich in gleichwertiger Situation befinden, einzuführen, und zwar unabhängig von der juristischen Bezeichnung der Einkünfte, Titel und Rechte; verboten ist jedwede Unterscheidung aufgrund der beruflichen Tätigkeit oder der von ihnen ausgeübten Funktion;

III - Abgaben einzutreiben:

- a) im Hinblick auf Abgabentatbestände, die vor Inkrafttreten des Gesetzes, das sie eingeführt oder erhöht hat, eingetreten sind;
- b) in demselben Haushaltsjahr, in dem das Gesetz, das sie eingeführt oder erhöht hat, veröffentlicht wurde;
- c) vor dem Ablauf von 90 Tage nach Veröffentlichung des Gesetzes, das sie geschaffen oder erhöht hat, unter Beachtung [des lit.] b; [JM]

IV - Steuern zu erheben auf

- a) Vermögen, Einnahmen und Dienstleistungen, untereinander;
- b) Kirchen einer jeden Religion;
- c) Vermögen, Einnahmen und Dienstleistungen der politischen Parteien, einschließlich ihrer Stiftungen, der gewerkschaftlichen Organisationen der Arbeitnehmer, der Einrichtungen für Erziehung und Sozialhilfe, soweit diese nicht gewinnorientiert sind; die gesetzlichen Voraussetzungen sind zu beachten;
- d) Bücher, Zeitungen, Zeitschriften und das für ihren Druck bestimmte Papier;
- e) In Brasilien hergestellten Tön- und Video-Tonträger mit musikalischen oder literarisch-musikalischen Werken von brasilianischen Künstlern und/oder Werke, die im Allgemein von brasilianischen Künstlern interpretiert werden, sowie deren ergänzenden Materialien oder diese beinhaltenden digitalen Dateien, ausgenommen der Phase von gewerblichen Kopie von laseroptischen Medien. [JM]

§ 1 - Das Verbot in Nummer III lit. b ist nicht auf die in Art. 148 Nr. I, 153 Nr. I, II, IV und V und Art. 154 Nr. II vorgesehenen Steuern anwendbar; das Verbot in Nr. III lit. c ist entweder auf die in Art. 148 Nr. I, 153 Nr. I, II, III und V und Art. 154 Nr. II vorgesehenen Steuern oder auf die Berechnungsgrundlage der Steuern in Art. 155 Nr. III und Art. 156 Nr. I. [JM]

§ 2 - Das Verbot in Nummer VI a erstreckt sich auf die von der öffentlichen Gewalt eingerichteten und unterhaltenen Körperschaften und Stiftungen, soweit es sich auf Vermögen, Einnahmen und Dienstleistungen bezieht, die mit ihren wesentlichen Zielsetzungen verbunden sind oder sich aus diesen ergeben.

§ 3 - Die in Nummer VI a und im vorangehenden Paragraphen genannten Verbote gelten nicht für Vermögen, Einnahmen und Dienstleistungen, soweit sie mit der Ausnutzung wirtschaftlicher Tätigkeiten, die den für Privatunternehmen geltenden Vorschriften unterliegen, in Zusammenhang stehen oder sobald es eine Gegenleistung oder die Zahlung

von Preisen oder Gebühren durch den Benutzer gibt; Kaufwillige werden nicht von der Steuerzahlungspflicht hinsichtlich unbeweglicher Sachen befreit.

§ 4 - Die in Nummer VI lit. *b* und *c* genannten Verbote umfassen nur Vermögen, Einnahmen und Dienstleistungen, die mit den wesentlichen Zielsetzungen der dort erwähnten Organisationen zusammenhängen.

§ 5 - Ein Gesetz bestimmt Maßnahmen, damit die Konsumenten über die auf Waren und Dienstleistungen entfallenden Steuern aufgeklärt werden.

§ 6 - Jedwede Steuern, Gebühren und Beiträge berührenden Zuschuss oder Befreiung, Verengung der Berechnungsgrundlage, Vergabe von vermuteten Krediten, Amnestien oder Erlasse dürfen nur im Wege eines speziellen Gesetzes des Bundes, eines Staats oder eines Munizips gewährt werden, das ausschließlich die oben gelisteten Materien oder die entsprechende Abgabe oder Beitrag regelt, unter Beachtung des Art. 155 § 2 Nr. XII lit. *g*. [JM]

§ 7 - Das Gesetz darf dem Abgabenschuldner die Verantwortung zur Zahlung von Steuer oder Beitrag, deren Berechnungsgrundlage einen zukünftige Tatbestand hat, zuweisen; die unmittelbare und vorrangige Erstattung des bezahlten Betrags wird gewährt, wenn das vermuteten Tatbestand nicht verwirklicht wird. [JM]

Art. 151. Dem Bund ist es untersagt:

I - eine Abgabe einzuführen, die nicht einheitlich im gesamten nationalen Territorium ist oder Unterscheidungen oder Präferenzen in Bezug auf einen Staat, den Bundesdistrikt oder ein Munizip zum Nachteil eines jeweils anderen beinhaltet; die Gewährung von Steuervergünstigungen, die zur Förderung des sozialökonomischen Gleichgewichts zwischen den verschiedenen Regionen des Landes bestimmt sind, ist zulässig;

II - Einkünfte aus öffentlichen Schuldverschreibungen der Staaten, des Bundesdistrikts oder der Munizipien sowie Vergütungen und Einkünfte der jeweiligen öffentlichen Agenten auf einem höheren Niveau zu besteuern als er für reine eigenen Schuldverschreibungen und Agenten festgelegt hat;

III - Befreiungen von Abgaben, die der Zuständigkeit der Staaten, des Bundesdistrikts oder der Munizipien unterliegen, zu schaffen.

Art. 152. Staaten, Bundesdistrikt und Munizipien ist verboten, eine unterschiedliche Besteuerung von Gütern und Dienstleistungen jedweder Art aufgrund ihrer Herkunft oder ihres Bestimmungsortes festzusetzen.

Art. 153. Der Bund ist zuständig, Steuern zu erheben auf:

- I - die Einfuhr ausländischer Produkte;
- II - die Ausfuhr nationaler und nationalisierter Produkte in das Ausland;
- III - Einkommen und Erträge jedweder Art;
- IV - Industrieprodukte;
- V - Kredit-, Devisen- und Versicherungsgeschäfte und Geschäfte mit Wertpapieren;
- VI - ländliches Grundeigentum;
- VII - Großvermögen, nach Maßgabe eines Ergänzungsgesetzes.

§ 1 - Der vollziehenden Gewalt steht es unter Beachtung der gesetzlich festgelegten Voraussetzungen und Grenzen frei, die Sätze der in den Nummern I, II, IV und V aufgezählten Steuern zu ändern.

§ 2 - Die in Nummer III vorgesehene Steuer:

I - richtet sich nach den Kriterien Allgemeinheit, Allgemeingültigkeit und Progressivität, nach Maßgabe des Gesetzes;

II - entfällt, nach Maßgabe und in den festgelegten Grenzen des Gesetzes, nicht auf Einkünfte aus Renten und Pensionen, die durch die Sozialvorsorge des Bundes, der Staaten, des Bundesdistrikts oder der Munizipien an über fünfundsechzig Jahre alte Personen, deren Gesamrente sich ausschließlich aus der Arbeitsleistung ergibt, gezahlt werden.

§ 3 - Die in Nummer IV vorgesehene Steuer:

I - ist selektiv im Hinblick auf die Art des Produkts;

II - ist nicht kumulativ; die für jedes Geschäft anfallende Steuerschuld wird mit den bei früheren Geschäften erhobenen Beträgen verrechnet;

III - entfällt nicht auf für das Ausland bestimmte Industrieprodukte.

IV – wird eine geringere Wirkung auf den Erwerb durch den Steuerpflichtigen von Investitionsgütern nach Maßgabe des Gesetzes haben. [JM]

§ 4 - Die in Nummer VI vorgesehene Steuer: [JM]

I – ist progressiv und ihre Steuersätze werden in einer Form festgesetzt, welche die Erhaltung unproduktiven Eigentums unrentabel macht; [JM]

II - entfällt nicht auf kleinen Landbesitz, gemäß gesetzlicher Definition, wenn der Eigentümer, der ihn bewirtschaftet, über keinen anderen Grundbesitz verfügt; [JM]

III – wird von den Munizipien überwacht und erhoben, die sich dafür entscheiden, nach Maßgabe des Gesetzes, soweit dies zu keiner Verminderung der Steuer oder jeder anderen Form von Steuerverzicht führt. [JM]

§ 5 - Gold ist, wenn es im Gesetz als Finanzaktivposten oder Wechselinstrument definiert ist, ausschließlich dem Anfall der Nummer V des Obersatzes dieses Artikels genannten

Steuer unterworfen, wobei das Ursprungsgeschäft besteuert wird; der Mindestsatz beträgt ein Prozent; die Übertragung des Steuererhebungsbetrages ist nach Maßgabe der folgenden Sätze gewährleistet:

I - dreißig Prozent für den Staat, den Bundesdistrikt oder das Territorium, je nach der Herkunft;

II - siebenzig Prozent für das Munizip der Herkunft.

Art. 154. Der Bund darf einführen:

I - im Wege eines Ergänzungsgesetzes Steuern, die nicht im vorangehenden Artikel vorgesehen sind, soweit sie nicht kumulativ sind und keine Entstehungstatbestände und Berechnungsgrundlagen, wie sie in dieser Verfassung spezifiziert sind, haben;

II - bei Drohen oder im Fall eines auswärtigen Krieges außerordentliche Steuern, unabhängig davon, ob sie in seine Steuerzuständigkeit fallen oder nicht; diese werden graduell aufgehoben, wenn die Gründe ihres Entstehens entfallen.

ABSCHNITT IV

STEUERN DER STAATEN UND DES BUNDESDISTRIKTS

Art. 155. Es fällt in die Zuständigkeit der Staaten und des Bundesdistrikts, Steuern einzuführen auf: [JM]

I - Übertragungen von Todes wegen und Schenkungen, hinsichtlich jedweder Sachen und Rechte;

II - Geschäfte hinsichtlich des Warenverkehrs und die Leistung von staaten- und munizipienüberschreitenden Transportdiensten und von Kommunikationsdiensten, auch wenn diese Geschäfte und Dienstleistungen im Ausland begonnen haben;

III - das Eigentum an Automobilen;

§ 1 - Die in Nummer I vorgesehene Steuer: [JM]

I - bezüglich unbeweglicher Sachen und der jeweiligen Rechte fällt in die Zuständigkeit des Staates, in dem die Sache liegt, oder in die des Bundesdistrikts;

II - bezüglich beweglicher Sachen, Wertpapiere und Kredite fällt in die Zuständigkeit des Staates, in dem ihre Inventarisierung oder Eintragung durchgeführt wird oder in dem der Schenkende seinen Wohnsitz hat, oder in die des Bundesdistrikts;

III - enthält die Befugnis zu der in einem Ergänzungsgesetz geregelten Einführung der Steuer:

a) wenn der Schenkende im Ausland wohnhaft oder ansässig ist;

- b) wenn dem Erblasser im Ausland Sachen gehörten, er dort wohnhaft oder ansässig war oder wenn dort seine Inventarisierung stattgefunden hat;

IV - ist durch Höchstsätze begrenzt, die vom Bundessenat festgelegt werden.

§ 2 - Die in Nummer II vorgesehene Steuer unterliegt den folgenden Bestimmungen:

I - sie ist nicht kumulativ; die für jedes Warenumlauf- und Dienstleistungsgeschäft anfallende Steuerschuld wird mit den bei früheren Geschäften durch denselben oder einen anderen Staat oder den Bundesdistrikt erhobenen Beträgen verrechnet;

II - die Befreiung oder der Nichtanfall, soweit ihr Beschluss nicht im Widerspruch zur Gesetzgebung steht, führt:

- a) nicht zu einem Guthaben für die Verrechnung mit einem für nachfolgende Geschäfte oder Dienstleistungen anfallenden Schuldbetrag;
- b) zur Annullierung des bezüglich früherer Geschäfte bestehenden Guthabens;

III - sie darf selektiv im Hinblick auf die Art der Waren und Dienstleistungen sein;

IV - ein auf Initiative des Präsidenten der Republik oder eines Drittels der Senatoren ergehender Beschluss des Bundessenats legt nach Genehmigung durch die absolute Mehrheit seiner Mitglieder die auf staatenüberschreitende und dem Export unterliegende Geschäfte und Dienstleistungen anwendbaren Steuersätze fest;

V - dem Bundessenat steht es frei:

- a) im Wege eines von einem Drittel initiierten und von der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder genehmigten Beschlusses Mindestsätze für interne Geschäfte einzuführen;
- b) im Wege eines von der absoluten Mehrheit initiierten und von zwei Dritteln seiner Mitglieder genehmigten Beschlusses Höchstsätze für die genannten Geschäfte einzuführen, um das Interesse der Staaten betreffende spezifische Konflikte aufzulösen;

VI - die internen Steuersätze für Geschäfte im Hinblick auf Warenumlauf und Dienstleistungen dürfen, außer durch gegenteiligen Beschluss der Staaten und des Bundesdistrikts nach Maßgabe der Regelung der Nummer XII lit. g, nicht unter den für zwischenstaatliche Geschäfte vorgesehenen Sätzen liegen;

VII - im Hinblick auf Geschäfte und Leistungen, die Sachen und Dienste für in einem anderen Staat befindliche Endverbraucher bestimmt, übernimmt sie:

- a) den zwischenstaatlichen Satz, wenn der Empfänger steuerpflichtig ist;
- b) den internen Satz, wenn der Empfänger nicht steuerpflichtig ist;

VIII - unter der Voraussetzung von a der vorangehenden Nummer steht dem Staat, in dem sich der Empfänger befindet, die Steuer in Bezug auf den Differenzbetrag zwischen dem internen und dem zwischenstaatlichen Steuersatz zu;

IX - sie fällt ebenfalls:

- a) auf den Einlass aus dem Ausland eingeführter Waren, selbst wenn es sich um für den Konsum bestimmte Güter oder Sachanlagevermögen von Unternehmen handelt, wie auch auf im Ausland geleistete Dienste; die Steuer steht dem Staat zu, in dem sich das Empfängerunternehmen der Ware oder Dienstleistung befindet;
- b) auf den Gesamtwert des Geschäfts, wenn die Waren mit Hilfe solcher Dienste geliefert wurden, die nicht von der Besteuerungsbefugnis der Municipien erfasst werden;

X - sie fällt nicht:

- a) auf Geschäfte, die Industrieprodukte für das Ausland bestimmen; ausgenommen sind halbfertige Produkte gemäß ergänzungsgesetzlicher Definition;
- b) auf Geschäfte, die Erdöl, einschließlich daraus gewonnener Schmierstoffe sowie flüssiger und gasförmiger Treibstoffe, und elektrische Energie für andere Staaten bestimmen;
- c) auf Gold, unter den in Art. 153 § 5 festgelegten Voraussetzungen;

XI - die ihr zugrundeliegende Berechnungsgrundlage umfasst nicht den Steuerbetrag auf Industrieprodukte, wenn das zwischen Steuerpflichtigen und bezüglich des zur Industrialisierung oder Kommerzialisierung bestimmten Produkts getätigte Geschäft den Tatbestand der beiden Steuern erfüllt;

XII - es obliegt einem Ergänzungsgesetz: (...)

- a) die Steuerpflichtigen zu definieren;
- b) die Steuersubstitution zu regeln;
- c) das System des Steuerausgleichs zu regeln;
- d) zum Zweck ihrer Beitreibung und der Definition des verantwortlichen Unternehmens den Ort der den Warenverkehr und die Dienstleistungen betreffenden Geschäfte festzulegen;
- e) Dienstleistungen und, neben den in Nummer X lit. a erwähnten, andere Produkte vom Anfall der Steuer bei Exporten ins Ausland auszunehmen;
- f) Fälle der Kreditgewährung für Dienstleistungen und Waren, im Hinblick auf den Versand in einen anderen Staat und den Export ins Ausland vorzusehen;
- g) die Form zu regeln, in der steuerliche Befreiungen, Vergünstigungen und Vorteile durch Beschluss der Staaten und des Bundesdistrikts gewährt und aufgehoben werden;
- h) die Treib- und Schmierstoffe zu bestimmen, auf den die Steuer einmalig fällt, was auch immer ihren Zweck ist; in diesem Fall wird Nummer X lit. b angewendet; [JM]
- i) die Besteuerungsgrundlage festzulegen, sodass sie den Steuerbetrag auch bei der Einfuhr von Gütern, Waren oder Dienstleistung beinhaltet. [JM]

§ 3 - Mit Ausnahme der Steuern, die in Nummer II dieses Artikels sowie in Art. 153 Nr. I, II behandelt werden, fällt keine andere Abgabe auf Geschäfte bezüglich elektrischer Energie, flüssiger und gasförmiger Treibstoffe, Schmierstoffe sowie Erze des Landes.

§ 4^o - Im Fall von Nummer XII lit. *h* ist folgendes zu beachten: [JM]

I – bei Geschäften mit Schmierstoffen und vom Erdöl abgeleiteten Brennstoffen ist der Staat dafür zuständig, in dem der Verbrauch erfolgt; [JM]

II – bei zwischen Steuerpflichtigen zwischenstaatlichen Geschäften mit Naturgas und seiner Derivate und Schmierstoffen und Brennstoffen, die nicht in Nummer I dieser Paragraphen enthalten sind, wird die Steuer zwischen Herkunft- und Bestimmungsstaaten verteilt; die gleiche Verhältnismäßigkeit von Geschäften mit anderen Waren ist beibehalten; [JM]

III – bei nicht an Steuerpflichtigen gerichteten zwischenstaatlichen Geschäften mit Naturgas und seiner Derivate und Schmierstoffen und Brennstoffen, die nicht in Nummer I dieser Paragraphen enthalten sind, steht die Steuer dem Herkunftsstaat zu; [JM]

IV – die Steuersätze werden durch Beschluss von Staaten und Bundesdistrikt gemäß § 2 Nr. XII lit. *g* bestimmt; es ist zu beachten: [JM]

- a) sie sind einheitlich im gesamten nationalen Territorium: sie dürfen unterschiedlich im Hinblick auf dem Produkt sein; [JM]
- b) sie können spezifisch, auf Basis der verwendeten Maßeinheit oder *ad valorem*, auf Basis der Geschäftsbetrag oder des Preises, der den Produkt oder seinen Ähnliches beim Verkauf unter frei wettbewerblichen Bedingungen erreicht; [JM]
- c) sie können reduziert und wieder festgelegt werden; in diesem Fall ist Art. 150 Nr. III lit. *b* anzuwenden.

§ 5^o - Die zur Anwendung des § 4 erforderlichen Regelungen, zzgl. die Regeln über Berechnung und Verwendung der Steuer, werden durch Beschluss von Staaten und Munizipien gemäß § 2 Nr. XII lit. *g* bestimmt. [JM]

§ 6^o Die in Nummer III vorgesehene Steuer: [JM]

I – ist durch Mindestsätze begrenzt, die vom Bundessenat festgelegt werden; [JM]

II – kann im Hinblick auf den Art und Wendung unterschiedliche Sätze haben. [JM]

ABSCHNITT V

STEUERN DER MUNIZIPIEN

Art. 156. Es fällt in die Zuständigkeit der Munizipien, Steuern einzuführen auf:

I - städtisches Gebäude- und Grundeigentum;

II - Übertragungen unbeweglicher Sachen, die unter Lebenden aufgrund jedweden Anspruchs durch Verpflichtungsakt erfolgen, und dinglicher Rechte an unbeweglichen

Sachen, ausgenommen Sicherungsrechte, wie auch auf die Abtretung von Anwartschaftsrechten;

III - den Kleinhandelsverkauf flüssiger und gasförmiger Treibstoffe, ausgenommen Dieselöl;

IV - Dienstleistungen jedweder Art, die nicht von Art. 155 Nr. II erfasst und in einem Ergänzungsgesetz definiert werden.

§ 1 - Unbeschadet der zeitlich Progressivität in Art. 182 § 4 Nr. II, die in Nummer I vorgeschriebene Steuer darf: [JM]

I - progressiv nach Maßgabe des Immobilienwerts sein; [JM]

II – unterschiedliche Steuersätze im Hinblick auf der Lage und Nutzung der Immobilie haben. [JM]

§ 2 - Die in Nummer II vorgesehene Steuer:

I - entfällt weder auf die Übertragung von Sachen und Rechten, die in das Vermögen einer juristischen Person bei der Realisierung ihres Kapitals eingehen, noch auf die Übertragung von Sachen und Rechten, die sich aus der Fusion, der Eingliederung, der Spaltung oder dem Erlöschen einer juristischen Person ergeben, es sei denn, in diesen Fällen bestünde die überwiegende Tätigkeit des Erwerbers im Kauf und Verkauf dieser Sachen und Rechte, in der Vermietung unbeweglicher Sachen oder in der kaufmännischen Verpachtung;

II - fällt in die Zuständigkeit des Munizips der Belegenheit der Sache.

§ 3 – Bezüglich die in Nummer III vorgesehene Steuer, obliegt es einem Ergänzungsgesetz: [JM]

I – ihre Mindest- und Höchstsätze festzulegen; [JM]

II – von ihrem Anfall Dienstleistungsexporte ins Ausland auszuschließen; [JM]

III – die Form und Bedingungen zu regeln, nach den Befreiungen, Anreize und Steuervorteile gewährt und aufgehoben werden. [JM]

ABSCHNITT VI

VERTEILUNG DES STEUERAUFKOMMENS

Art. 157. Den Staaten und dem Bundesdistrikt stehen zu:

I - die Einnahmen aus der Bundessteuer auf Einkommen und Erträge jedweder Art, soweit sie auf Leistungen entfallen, die von ihnen, ihren Körperschaften und den von ihnen eingerichteten und unterhaltenen Stiftungen erbracht wurden;

II - zwanzig Prozent der Einnahmen aus der Steuer, die der Bund in Ausübung der ihm in Art. 154 Nr. 1 zugewiesenen Kompetenz einführt.

Art. 158. Den Munizipien stehen zu:

I - die Einnahmen aus der Bundessteuer auf Einkommen und Erträge jedweder Art, soweit sie auf Leistungen entfallen, die von ihnen, ihren Körperschaften und den von ihnen eingerichteten und unterhaltenen Stiftungen erbracht wurden;

II - fünfzig Prozent der Einnahmen aus der Bundessteuer auf ländliches Grundeigentum, im Hinblick auf den in ihnen gelegenen Grundbesitz; [die Gesamtheit wird im Fall von Art. 153 § 4 Nr. III gewährt];

III - fünfzig Prozent der Einnahmen aus der Steuer der Staaten auf das Eigentum an in ihren Bezirken zugelassenen Automobilen;

IV - fünfzig Prozent der Einnahmen aus der Steuer der Staaten auf Warenumlaufgeschäfte und auf Dienstleistungen des zwischenstaatlichen und zwischen kommunalen Transportwesens sowie der Kommunikation;

Einziges § - Die in Nummer IV genannten, den Munizipien zustehenden Einnahmeanteile werden in Übereinstimmung mit den folgenden Kriterien gutgeschrieben:

I - mindestens drei Viertel im Verhältnis zu der durch die Warenumlaufgeschäfte und Dienstleistungen in ihren Bezirken realisierte Wertschöpfung;

II - bis zu einem Viertel, in Einklang mit den Regelungen des staatlichen Gesetzes oder, im Fall eines Territoriums, denen eines Bundesgesetzes.

Art. 159. Der Bund übergibt:

I - von den Einnahmen aus den Steuern auf Einkommen und Erträge jedweder Art und auf Industrieprodukte neunundvierzig Prozent in der folgenden Form:

- a) einundzwanzig und ein halbes Prozent an den Beteiligungsfonds der Staaten und des Bundesdistrikts;
- b) zweiundzwanzig und ein halbes Prozent an den Beteiligungsfonds der Munizipien;
- c) drei Prozent für die Verwendung zugunsten von Finanzierungsprogrammen im Produktionsbereich der Nord-, Nordost- und Mitte-West-Region, und zwar über deren Finanzeinrichtungen mit regionalem Charakter und in Einklang mit den regionalen Entwicklungsplänen; den Dürregebieten des Nordostens wird die Hälfte der für diese Region bestimmten Mittel in der gesetzlich festzulegenden Form gewährleistet;
- d) ein Prozent an den Beteiligungsfonds der Munizipien, der am ersten zehn Tage vom Dezember jedes Jahres zu ergeben ist; [JM]
- e) ein Prozent an den Beteiligungsfonds der Munizipien, der am ersten zehn Tage vom Juli jedes Jahres zu ergeben ist; [JM]

II - von den Einnahmen aus der Steuer auf Industrieprodukte zehn Prozent an die Staaten und den Bundesdistrikt, im Verhältnis zum Wert der jeweiligen Exporte von Industrieprodukten;

III - von den Einnahmen aus dem Beitrag zur Intervention in die Wirtschaftsbereiche in Art. 177 § 4 neunundzwanzig Prozent an die Staaten und den Bundesdistrikt, nach Maßgabe des Gesetzes verteilt; der Verwendungszweck in Nummer II c des genannten Paragraphs muss beachtet werden. [JM]

§ 1 - Bei der Berechnung der in Einklang mit der Nummer I durchzuführenden Übergabe wird der den Staaten, dem Bundesdistrikt und den Munizipien nach Maßgabe der Regelungen der Art. 157 Nr. I und 158 Nr. I zustehende Anteil an den Einnahmen aus der Steuer auf Einkommen und Erträge jedweder Art ausgeklammert.

§ 2 - Keiner Gebietseinheit des Bundes darf ein Anteil zugewiesen werden, der über zwanzig Prozent des Betrages, auf den sich Nummer II bezieht, hinausgeht; der gegebenenfalls darüberhinausgehende Betrag ist unter den übrigen Beteiligten aufzuteilen, wobei in Bezug auf diese das in Nummer II festgelegte Verteilungskriterium aufrechterhalten bleibt.

§ 3 - Die Staaten übergeben den jeweiligen Munizipien fünfundzwanzig Prozent der Mittel, die sie nach Maßgabe der Nummer II erhalten; die in Art. 158 Einziger § Nr. I und II festgelegten Kriterien sind zu beachten.

§ 4 – Vom jedem Staat zustehenden Betrag der Einnahme in Nummer III werden fünfundzwanzig Prozent an ihren Munizipien nach Maßgabe des in Nummer III erwähnten Gesetzes. [JM]

Art. 160. Die Vorenthaltung oder jedwede Beschränkung hinsichtlich der Übergabe und Verwendung der in diesem Abschnitt den Staaten, dem Bundesdistrikt und den Munizipien zugewiesenen Mittel, einschließlich der Steuerzuschläge und -erhebungen ist verboten.

Einziger § - Dieses Verbot hindert den Bund und den Staaten nicht, die Übergabe der Mittel abhängig zu machen von: [JM]

I – der Zahlung ihren Krediten, zzgl. von ihren Selbstverwaltungskörperschaften; [JM]

II – der Erfüllung der Art. 198 § 2 Nr. II und III. [JM]

Art. 161. Es obliegt einem Ergänzungsgesetz:

I - die Wertschöpfung zum Zweck der Regelung des Art. 158 Einziger § Nr. I zu bestimmen;

II - Regelungen für die Übergabe der in Art. 159 behandelten Mittel festzulegen, insbesondere hinsichtlich der Kriterien für die Verteilung der in Art. 159 Nr. I vorgesehenen Fonds; dabei ist die Förderung des sozialökonomischen Gleichgewichts zwischen den Staaten und zwischen den Munizipien anzustreben;

I - die Begleitung durch die Mittelempfänger im Hinblick auf die Berechnung der Quoten und Freistellungen von den in Art. 157, 158 und 159 vorgesehenen Beteiligungen zu regeln.

Einziger § - Der Bundesrechnungshof führt die Berechnung der die in Nr. II erwähnten Beteiligungsfonds betreffenden Quoten durch.

Art. 162. Bund, Staaten, Bundesdistrikt und Munizipien offenbaren bis zum letzten Tag des der Beitreibung folgenden Monats die Beträge einer jeden erhobenen Abgabe, die erhaltenen Mittel, die übergebenen und zu übergebenden steuerlichen Ursprungswerte und die numerische Angabe der Verteilungskriterien.

Einziges § - Die durch den Bund offenbarten Daten werden nach Staat und Munizip, die der Staaten nach Munizip spezifiziert.

KAPITEL II ÖFFENTLICHE FINANZEN

ABSCHNITT II HAUSHALTE

Art. 167. Verboten ist:

- I - der Beginn mit Programmen und Vorhaben, die nicht im jährlichen Haushaltsgesetz enthalten sind;
- II - die Tätigung von Ausgaben oder die Übernahme unmittelbarer Verpflichtungen, die über die Haushalts- und Nachtragskredite hinausgehen;
- III - die Realisierung von Kreditgeschäften, die über den Betrag der Kapitalausgaben hinausgehen, vorbehaltlich der Genehmigung von Zusatz- und Sonderkrediten mit bestimmter Zielsetzung nach Zustimmung durch die absolute Mehrheit der gesetzgebenden Gewalt;
- IV - die Koppelung von Steuereinnahmen mit Organen, Fonds oder Ausgaben, vorbehaltlich der Verteilung der Steuereinnahmen, auf die sich Art. 158 und 159 beziehen; die Bestimmung von Mitteln für Maßnahmen und öffentliche Leistungen des Gesundheitswesens, für die Aufrechterhaltung und Entwicklung des Unterrichtswesens und für die Verwirklichung von Steuerverwaltungsmaßnahmen wie bzw. in Art. 198, § 2, 212 e 37, XXII bestimmt; und die Garantieübernahme für die in Art. 165 § 8 vorgesehenen Kreditgeschäfte durch vorweggenommene Einnahmen; [JM] (...)

TITEL VII WIRTSCHAFTS- UND FINANZORDNUNG

KAPITEL I ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE WIRTSCHAFTLICHEN HANDELNS

Art. 170. Die Wirtschaftsordnung, die die Wertschätzung der menschlichen Arbeit und der freien Marktwirtschaft als Grundlage hat, hat zum Ziel, dass allen ein menschenwürdiges Leben entsprechend den Leitsätzen der Sozialgerechtigkeit gewährleistet wird, indem folgende Prinzipien beachtet werden: [JM]

I – nationale Souveränität; [JM]

II – Privateigentum; [JM]

III – soziale Funktion des Eigentums; [JM]

IV – freier Wettbewerb; [JM]

V – Verbraucherschutz; [JM]

VI – Schutz der Umwelt, auch durch unterschiedliche Behandlung entsprechend der negativen Folgen für die Umwelt, die von Produkten und Dienstleistungen und/oder deren Herstellungsverfahren und Benutzung ausgehen; [JM]

VII – Reduzierung der regionalen und sozialen Ungleichheiten; [JM]

VIII – Anstreben von Vollbeschäftigung; [JM]

IX – Vorzugsbehandlung für kleine Unternehmen, die unter brasilianischem Recht gegründet wurden und die Hauptsitz und Verwaltung im Land [Brasilien] haben. [JM]

Art. 171. (Aufgehoben)

Art. 172. Ein Gesetz regelt auf der Grundlage des nationalen Interesses die Investitionen des ausländischen Kapitals, schafft Anreize für Reinvestitionen und reguliert den Gewinntransfer.

Art. 173. Vorbehaltlich der in dieser Verfassung vorgesehenen Fälle ist die unmittelbare Ausübung wirtschaftlicher Tätigkeit durch den Staat nur gestattet, wenn dies für die Belange der nationalen Sicherheit oder eines erheblichen kollektiven Interesses, entsprechend der gesetzlichen Festlegung, notwendig ist.

§ 1 – Ein Gesetz bestimmt die rechtlichen Satzung von Staatliche Unternehmen, gemischtwirtschaftliche Unternehmen und andere Körperschaften, die wirtschaftliche Tätigkeiten der Herstellung oder des Handelns von Waren oder Dienstleistungen; sie regelt über: [JM]

I – ihre soziale Funktion und Formen ihrer Überwachung durch den Staat und die Gesellschaft; [JM]

II – die Unterwerfung unter die rechtlichen Bestimmungen von privaten Unternehmen auch bezüglich die zivil-, arbeits-, gesellschafts- und steuerrechtlichen Rechte und Pflichten; [JM]

III – öffentlicher Ausschreibung und Verträge zu Bauwerken, Dienstleistungen, Kaufe und Veräußerungen unter Beachtung der Prinzipien der öffentlichen Verwaltung; [JM]

IV – die Gründung und Betrieb der Verwaltungs- und Fiskalräte mit der Teilnahme der Minderheitsaktionäre; [JM]

V – Ämter, Leistungsbeurteilung und Haftung der Verwalter. [JM]

§ 2 - Staatliche Unternehmen und gemischtwirtschaftliche Gesellschaften genießen keine steuerrechtlichen Vorteile, die sich nicht auch auf den Bereich der Privatwirtschaft beziehen.

§ 3 - Ein Gesetz regelt die Beziehungen zwischen öffentlichen Unternehmen und dem Staat sowie der Gesellschaft.

§ 4 - Ein Gesetz unterbindet den auf Marktbeherrschung, Wettbewerbsverhinderung und willkürliche Gewinnerhöhung abzielenden Missbrauch wirtschaftlicher Macht.

§ 5 - Ein Gesetz legt die Verantwortlichkeit juristischer Personen, unbeschadet der persönlichen Haftung ihrer Geschäftsführer, fest und unterwirft sie bei Vorliegen von Verstößen gegen die Wirtschafts- und Finanzordnung sowie gegen die Gemeinwirtschaft solchen Strafen, die mit ihrem Wesen vereinbar sind.

Art. 174. In seiner Verantwortung für die Normierung und Regulierung des wirtschaftlichen Handelns nimmt der Staat nach Maßgabe des Gesetzes Kontroll-, Anreiz- und Planungsaufgaben wahr; dabei ist die Planung für den öffentlichen Sektor der bestimmende und für den privaten Sektor ein wegweisender Faktor. [JM]

§ 1 - Ein Gesetz stellt Richtlinien und Grundlagen der Planung für eine ausgewogene nationale Entwicklung, die nationale und regionale Entwicklungspläne miteinander verbindet und vereinbart, auf.

§ 2 - Ein Gesetz unterstützt und fördert das Genossenschaftswesen und andere Formen der Vereinigung.

§ 3 - Der Staat fördert die Gold- und Diamantensucher-kooperativen im Hinblick auf den Umweltschutz und die wirtschaftlich-soziale Absicherung der Gold- und Diamantensucher.

§ 4 - Die Kooperativen, auf die sich der vorherige Paragraph bezieht, genießen bei der Erteilung von Genehmigungen oder Konzessionen für die Erforschung und den Abbau der Edelsteinressourcen und -fundstellen in Gebieten, in denen sie tätig sind, und solchen, die durch ein Gesetz in Einklang mit Art. 21 Nr. XXV festgelegt werden, Priorität.

Art. 175. Der öffentlichen Gewalt obliegt, nach Maßgabe des Gesetzes, unmittelbar oder im Wege der stets aufgrund öffentlicher Ausschreibung erfolgenden Erteilung von Konzessionen oder Erlaubnissen, die Leistung öffentlicher Dienste.

Einziges § - Ein Gesetz regelt:

- I - den Rechtsstatus der aufgrund einer Konzession oder Erlaubnis im öffentlichen Dienstleistungsbereich tätigen Unternehmen, den besonderen Charakter ihres Vertrages und seiner Verlängerung sowie die Voraussetzungen von Verfall, Kontrolle und Kündigung der Konzession oder der Erlaubnis;
- II - die Rechte der Benutzer;
- III - die Gebührenpolitik;
- IV - die Verpflichtung zur Aufrechterhaltung eines angemessenen Dienstleistungsstandards.

Art. 176. Fundstellen, ob im Abbau befindlich oder nicht, alle anderen Erzressourcen und die Potentiale der Wasserkraft stellen, zum Zweck der Ausbeutung und Nutzung, ein vom Grundeigentum losgelöstes Eigentum dar und gehören als solches dem Bund, während dem Konzessionsnehmer das Eigentum an dem Abbauprodukt garantiert wird.

§ 1 - Die Erforschung und der Abbau von Erzressourcen und die Ausnutzung der Potentiale, auf die sich der Obersatz dieses Artikels bezieht, dürfen aus nationalen Interessen nur durch Brasilianer oder unter gemäß den brasilianischen Gesetzen gegründete Unternehmen mit Hauptsitz und Verwaltung im Land durchgeführt werden, und zwar im Wege der Genehmigung oder der Konzessionserteilung durch den Bund nach Maßgabe eines Gesetzes, das besondere Bedingungen in solchen Fällen festlegt, in denen diese Aktivitäten in Grenzstreifen oder Eingeborenengebieten stattfinden. [JM]

§ 2 - Dem Grundeigentümer wird eine Beteiligung an den Abbauerlösen in der gesetzlich festgelegten Form und Höhe gewährleistet.

§ 3 - Die Genehmigung zur Erforschung wird immer nur für einen bestimmten Zeitraum erteilt; die in diesem Artikel vorgesehenen Genehmigungen und Konzessionen dürfen ohne vorherige Zustimmung der Behörde, durch die sie erteilt wurden, weder ganz noch teilweise abgetreten oder übertragen werden.

§ 4 - Die Ausnutzung des Potentials erneuerbarer Energie geringen Umfangs bedarf keiner Genehmigung oder Konzession.

Art. 177. Ein Monopol des Bundes stellen dar:

- I - die Erforschung und der Abbau von Erdöl-, Naturgas- und anderen flüssigen Kohlenwasserstoffvorkommen;
- II - die Raffinerie brasilianischen und ausländischen Erdöls;
- III - Import und Export von Produkten und Grundderivaten, die aus den in den vorangehenden Absätzen vorgesehenen Aktivitäten resultieren;
- IV - die Seebeförderung von Rohöl nationaler Herkunft und von im Land produzierten Grundderivaten des Erdöls sowie die Beförderung von Rohöl, seiner Derivate und von Naturgas jedweder Herkunft auf dem Leitungsweg;

V – Erforschung, Abbau, Anreicherung, Wiederaufbereitung, Industrialisierung von und Handel mit Mineralien und nuklearen Erzen sowie ihren Derivaten, mit Ausnahme von Radioisotopen, deren Herstellung, Handeln und Nutzung durch Erlaubniserteilung gemäß Art. 21 Nr. XXIII lit. *b* und *c* dieser Bundesverfassung gestattet werden können. [JM]

§ 1 – Der Bund darf staatlichen oder privaten Unternehmen zur Durchführung der in Nr. I bis IV erwähnten Aufgaben beauftragen; die vom Gesetz festgelegten Bedingungen müssen beachtet werden. [JM]

§ 2 - Das in § 1 genannte Gesetz regelt über: [JM]

I – die Gewährleistung der Versorgung von Derivaten des Erdöls im gesamten nationalen Territorium; [JM]

II – die Bedingungen des Auftrags; [JM]

III – die Struktur und Aufgaben des Organs zur Kontrolle des Bundesmonopols; [JM]

§ 3^o - Ein Gesetz regelt die Beförderung und die Benutzung radioaktiver Stoffe auf nationalem Territorium.

§ 4 - Das Gesetz, das den auf die Einfuhr von und den Handel mit Erdöl und seinen Derivaten, Erdgas und seinen Derivaten und Ethylalkoholkraftstoff erhobenen Beitrag zur Intervention in die Wirtschaftsbereiche einführt, muss den folgenden Bedingungen genügen: [JM]

I – der Satz des Beitrages darf: [JM]

- a) unterschiedlich für Ware oder Nutzung sein; [JM]
- b) durch Verwaltungsakt vermindert und wiederangelegt werden; Art. 150 Nr. III lit. *b* CF wird nicht angewendet; [JM]

II – das Aufkommen wird verwendet für: [JM]

- a) die Zahlung von Zuschüssen zu den Preisen oder zu der Beförderung von Alkoholkraftstoff, Erdgas und seinen Derivaten und Derivaten von Erdöl; [JM]
- b) die Finanzierung von Umweltprojekten bezogen auf die Erdöl- und Erdgasindustrie; [JM]
- c) die Finanzierung von Programmen der Verkehrsinfrastruktur. [JM]

Art. 178. Ein Gesetz regelt die Ordnung der Beförderung zu Luft, zu Wasser und zu Land; er muss bei internationaler Beförderungsordnung das Gegenseitigkeitsprinzip beachten, die vom Bund geschlossenen Abkommen.

Einziges § - Bei der Ordnung der Beförderung zu Wasser legt das Gesetz die Bedingungen fest, bei denen Küsten- und Binnenschifffahrt von ausländischen Wasserfahrzeugen durchgeführt werden können.

Art. 179. Bund, Staaten, Bundesdistrikt und Munizipien sehen für Kleinst- und Kleinunternehmen, gemäß gesetzlicher Definition, eine differenzierte rechtliche Behandlung mit dem Ziel vor, diese durch Vereinfachung, Abschaffung oder Reduzierung ihrer administrativen, steuerlichen, fürsorgerechtlichen und kreditbezogenen Verpflichtungen zu fördern.

Art. 180. Bund, Staaten, Bundesdistrikt und Munizipien fördern und intensivieren den Tourismus als Faktor sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung.

Art. 181. Die Erfüllung des an eine natürliche oder juristische Person mit Wohn- oder Geschäftssitz im Inland gerichteten Verlangens einer ausländischen Verwaltungs- oder Justizbehörde nach Urkunden oder Auskünften geschäftlicher Natur ist von einer Genehmigung der zuständigen Staatsgewalt abhängig.

KAPITEL II STADTPOLITIK

Art. 182. Das Ziel der Stadtentwicklungspolitik, die von der öffentlichen Gewalt der Munizipien im Einklang mit den gesetzlich festgelegten allgemeinen Richtlinien ausgeführt wird, besteht darin, die vollständige Entfaltung der sozialen Funktionen der Stadt herzustellen und den Wohlstand ihrer Einwohner sicherzustellen.

§ 1 - Der vom Munizipalrat genehmigte und in Städten mit mehr als zwanzigtausend Einwohnern zwingende Leitplan ist das grundlegende Instrument städtischer Entwicklungs- und Wachstumspolitik.

§ 2 - Städtisches Eigentum erfüllt seine soziale Funktion, wenn es den grundlegenden, im Leitplan aufgestellten Erfordernissen der Stadtordnung nachkommt.

§ 3 - Enteignungen städtischen Grundbesitzes erfolgen nur bei vorheriger und billiger Entschädigung in Geld.

§ 4 - Der öffentlichen Gewalt der Munizipien steht es frei, im Wege eines besonderen Gesetzes für ein im Leitplan enthaltenes Gebiet von Eigentümern unbebauten, unzureichend genutzten oder nicht genutzten städtischen Bodens nach Maßgabe eines Bundesgesetzes zu verlangen, eine adäquate Nutzung dieses Bodens zu veranlassen, und zwar unter Androhung folgender, nacheinander ergehender Sanktionen:

I - Zwangsparzellierung und Zwangsbebauung;

II - zeitlich progressive Steuer auf städtisches Gebäude- und Grundstückseigentum;

III - Enteignung gegen Entschädigung in Form von Titeln staatlicher Schuldverschreibungen, deren Ausgabe zuvor durch den Bundessenat genehmigt wurde; die Frist zur Einlösung beträgt bis zu zehn Jahre und ist in jeweils gleiche,

aufeinanderfolgende Jahresraten aufgeteilt; der reale Wert von Entschädigung und Zinsen ist gewährleistet.

KAPITEL III LANDWIRTSCHAFTS- UND BODENPOLITIK UND LANDREFORM

Art. 186. Die soziale Funktion ist erfüllt, wenn das ländliche Eigentum nach gesetzlich festgelegten Kriterien und Anforderungsstufen gleichzeitig den folgenden Erfordernissen nachkommt: (...)

II - angemessene Ausnutzung der verfügbaren natürlichen Ressourcen und Erhaltung der Umwelt; (...)

TITEL VIII SOZIALORDNUNG

KAPITEL II SOZIALFÜRSORGE

ABSCHNITT I ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Art. 195. Die Sozialfürsorge wird, nach Maßgabe des Gesetzes, in unmittelbarer und mittelbarer Form von der gesamten Gesellschaft durch Mittel finanziert, die zum einen den Haushalten des Bundes, der Staaten, des Bundesdistrikts und der Munizipien entstammen, zum anderen den folgenden Sozialbeiträgen:

I - der Arbeitgeber, entfallend auf Lohnzahlungen, Umsätze und Gewinne;

II - der Arbeitnehmer;

III - der Einnahmen aus Glücksspielen.

§ 1 - Die zur Verwendung für die Sozialfürsorge bestimmten Einnahmen der Staaten, des Bundesdistrikts und der Munizipien gehen aus den jeweiligen Haushaltsplänen hervor und sind kein Bestandteil des Bundeshaushalts.

§ 2 - Der Vorschlag des Sozialfürsorgeetats wird von den für Gesundheit, Vorsorge und Sozialhilfe zuständigen Organen in Zusammenarbeit und unter Beobachtung der im

Haushaltsrichtliniengesetz festgelegten Ziele und Prioritäten erstellt; jedem dieser Bereiche wird die Verwaltung seiner Mittel gewährleistet.

§ 3 - Juristische Personen, die gegenüber dem gesetzlich festgelegten System der Sozialfürsorge im Soll stehen, können weder Verträge mit der öffentlichen Gewalt eingehen noch von dieser fiskalische oder kreditbezogene Vorteile oder Anreize erhalten.

§ 4 - Das Gesetz kann unter Beachtung der Vorschrift des Art. 154 Nr. I andere Finanzquellen einrichten, die zur Aufrechterhaltung oder Ausweitung der Sozialfürsorge bestimmt sind.

§ 5 - Keine Leistung oder Dienstleistung der Sozialfürsorge darf ohne entsprechende, die Gesamtkosten abdeckende Finanzierungsquelle geschaffen, gesteigert oder ausgedehnt werden.

§ 6 - Die in diesem Artikel behandelten Sozialbeiträge können erst nach Ablauf von neunzig Tagen nach Veröffentlichung des Gesetzes, das sie geschaffen oder verändert hat, eingefordert werden, ohne dass Art. 150 Nr. III lit. b Anwendung findet.

§ 7 - Wohltätige Organisationen, welche die gesetzlich festgelegten Anforderungen erfüllen, sind von der Beitragspflicht gegenüber der Sozialfürsorge befreit.

§ 8 - Landwirtschaftliche Erzeuger, Landnehmer, die gegen Ertragsbeteiligung an sie abgetretenes oder fremdes Land bewirtschaften, Landpächter, Gold- und Diamantensucher und Berufsfischer sowie deren jeweilige Ehegatten, die ihren Tätigkeiten im Familienbetrieb und ohne ständige Angestellte nachgehen, tragen zur Sozialfürsorge durch Anwendung einer Umsatzquote bei und haben Anspruch auf Leistungen nach Maßgabe des Gesetzes.

KAPITEL VI

UMWELT

Art. 225. Alle haben das Recht auf eine ökologisch ausgeglichene Umwelt, die ein Gemeingut und wesentlich für eine gesunde Lebensqualität ist, und sowohl die öffentliche Gewalt als auch die Gesellschaft sind verpflichtet, sie für die gegenwärtigen und zukünftigen Generationen zu schützen und aufrechtzuerhalten. [JM]

§ 1 - Zur Gewährleistung der Verwirklichung dieses Rechts muss die öffentliche Gewalt:

I - die wesentlichen ökologischen Prozesse erhalten und wiederherstellen sowie für eine ökologische Behandlung von Arten und Ökosystemen sorgen;

II - die Vielfalt und die Gesamtheit des genetischen Erbes des Landes erhalten und Unternehmen, die sich mit der Erforschung und Manipulation genetischen Materials beschäftigen, kontrollieren;

III - in allen Gebietseinheiten des Bundes besonders zu schützende territoriale Abschnitte und deren Komponenten festlegen; Änderungen und Aufhebungen können nur durch

Gesetz gestattet werden; jede Nutzung, welche die Integrität der den Schutz rechtfertigenden Merkmale beeinträchtigt, ist verboten;

IV - im Fall der Errichtung von Bauwerken und bei zur Herbeiführung wesentlicher Umweltbeeinträchtigungen geeigneten Tätigkeiten eine vorherige Untersuchung der Umweltverträglichkeit unter Einbeziehung der Öffentlichkeit in gesetzlicher Form verlangen;

V - Produktion, Kommerzialisierung und Anwendung von Techniken, Methoden und Substanzen, die ein Risiko für Leben, Lebensqualität oder Umwelt bergen, kontrollieren;

VI - die Umwelterziehung auf allen Unterrichtsstufen und die öffentliche Bewusstseinsbildung für den Erhalt der Umwelt fördern;

VII - Fauna und Flora schützen; Handlungsweisen, die ihre ökologische Funktion gefährden, die Ausrottung von Arten herbeiführen oder Tiere Grausamkeiten unterwerfen, sind verboten.

§ 2 - Wer Erzvorkommen abbaut, ist in der gesetzlich vorgeschriebenen Form zur Wiederherstellung der beschädigten Umwelt verpflichtet, und zwar in Übereinstimmung mit der von der zuständigen Behörde verlangten technischen Lösung.

§ 3 - Als umweltschädlich erachtete Verhaltensweisen und Aktivitäten unterwerfen die Betreffenden, natürliche oder juristische Personen, strafrechtlichen und administrativen Sanktionen, unabhängig von der Pflicht zur Beseitigung verursachter Schäden.

§ 4 - Der Amazonas-Urwald, der Atlantik-Wald, das Küstengebirge, der Pantanal von Mato Grosso und die Küstenzone sind nationales Eigentum; ihre Nutzung, einschließlich des Gebrauchs der natürlichen Ressourcen, erfolgt, nach Maßgabe des Gesetzes, im Rahmen von Bedingungen, welche die Erhaltung der Umwelt gewährleisten.

§ 5 - Herrenlose oder von den Staaten durch diskriminierende Maßnahmen erlangte Gebiete, die zum Schutz der natürlichen Ökosysteme notwendig sind, stehen nicht zur Verfügung.

§ 6 - Die Standorte von Kraftwerken, die mit Kernreaktoren arbeiten, müssen in einem Bundesgesetz festgelegt werden; ansonsten dürfen sie nicht gebaut werden.

Anhang II – Thesenpapier

I. Der verfassungsrechtliche Umweltschutz und die Wirtschaftsordnung

- Der deutsche und der brasilianische Rechtsstaat entwickeln sich in Richtung eines ökologischen Rechtsstaats durch die Verankerung des Umweltschutzes in den Verfassungen
 - Das deutsche Umweltschutzmodell: Die Staatszielbestimmung „Umweltschutz“ verstärkt und begrenzt ökologisch relevante Grundrechte
 - Das brasilianische Umweltschutzmodell: Der Umweltschutz wird als ein umfassendes subjektiv- und objektiv-rechtliches Grundrecht trotz noch mangelnder Wirksamkeit und Effektivität anerkannt
- Das Gebot einer Staatsintervention in die Wirtschaft zur Gewährleistung des Umweltschutzes ist eine Konsequenz des Umweltschutzmodells
 - In Deutschland eine ökologisch ausgerichtete Auslegung des Art. 109 II Grundgesetz als Reflex des von der Staatszielbestimmung „Umweltschutz“ gestärkten Sozialstaatsprinzips
 - In Brasilien das Wirtschaftsregulierungsgebot in Art. 174 der brasilianischen Bundesverfassung (CF) und durch die, kraft des Art. 225 CF, ökologisch ausgerichtete Gestaltung der Wirtschaftsordnung nach Art. 170 CF
- Die Umwelt wird als Grenze des wirtschaftlichen Handelns bzw. der Wirtschaftsordnung durch ihre Qualifikation als Produktionsfaktor anerkannt
- Zwischenergebnis: Der Staat soll in die Wirtschaft zur Sicherung der Umwelt eingreifen, sodass diese als Grenze der Wirtschaftsordnung durchgesetzt wird

II. Energiesteuern als Instrument einer ökologischen Abgabenreform

- Die Umweltabgaben sind vorzugswürdige wirtschaftliche Interventionsinstrumente des staatlichen Umweltschutzes

- Die *Pigou*-Steuer zeigt sich als effiziente sowie gerechte umweltschützende Steuer und kann sowohl nach deutschen, als auch brasilianischen rechtlichen Maßstäben ausgestaltet werden; dies scheitert aber in Brasilien am verfassungsrechtlichen Verbot der Zweckbindung des Steueraufkommens
- Die an der *Pigou*-Steuer orientierten Ökosteuern wurden in Deutschland im Rahmen der ökologischen Steuerreform als Zwecksteuern erfolgreich eingeführt
- Infolge der Verfassungswidrigkeit einer nach dem Ökosteuermodell ausgestalteten Steuer in Brasilien werden Änderungen in der Struktur der von Rechtswidrigkeiten geprägten brasilianischen Umweltsonderabgabe auf Energie als Impuls zu einer umfassenderen ökologischen Steuerreform vorgeschlagen.

Lebenslauf

Name	Julia Mattei de Oliveira Maciel
Geburtsdatum	25.03.1983
Geburtsort	São Paulo, Brasilien
2002 – 2005	Bachelor in Rechtswissenschaften Bundesuniversität von Ceará (UFC) – Brasilien
2005 – 2006	Rechtsanwältin bei der Kanzlei Orlando Rebouças Advogados Associados – Brasilien
2007 – 2014	Wissenschaftliche Beraterin bei der Kanzlei Bezerra e Guedes Advogados Associados – Brasilien
2008 – 2010	Magister Legum (LL.M.) Universität zu Köln – Institut für Steuerrecht
12/2010, 01/2012	Dozentin des Kurslehrgangs „Umweltrecht“ an der Hochschule für Rechtsanwaltschaft von Ceará (FESAC)
2010 – 2015	Promotion Universität zu Köln – Institut für Staatsrecht Stipendium der Friedrich-Ebert-Stiftung
Seit 2015	Akademische Mitarbeiterin und Studienfachberaterin bei der Fakultät Landschaftsarchitektur, Umwelt- und Stadtplanung der Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen (HfWU)