Eine verfassungsrechtlich vergleichende Studie über die Effektuierung 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
"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 Lenkungszwecken 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.


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).


An Fred (in memorian) bedanke ich mich für seine lebhafte Bereitschaft, dieses Buch irgendwann zu binden.
<table>
<thead>
<tr>
<th>Abkürzung</th>
<th>Deutscher/Bayerischer/Britischer Name/Abbildung</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Abs.</td>
<td>Abschnitt/e</td>
</tr>
<tr>
<td>ADCT</td>
<td>Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Gesetz über Vorübergehende Verfassungsbestimmungen)</td>
</tr>
<tr>
<td>ADI</td>
<td>Ação Direta de Inconstitucionalidade (unmittelbare Klage wegen Verfassungswidrigkeit)</td>
</tr>
<tr>
<td>AEUV</td>
<td>Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union</td>
</tr>
<tr>
<td>AJ</td>
<td>Âmbito Jurídico (Zeitschrift)</td>
</tr>
<tr>
<td>Alt.</td>
<td>Alternativ/e</td>
</tr>
<tr>
<td>ÄndG</td>
<td>Änderungsgesetz</td>
</tr>
<tr>
<td>AO</td>
<td>Abgabenordnung</td>
</tr>
<tr>
<td>AöR</td>
<td>Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)</td>
</tr>
<tr>
<td>Art.</td>
<td>Artikel/n</td>
</tr>
<tr>
<td>Aufl.</td>
<td>Auflage</td>
</tr>
<tr>
<td>BB</td>
<td>Betriebs Berater (Zeitschrift)</td>
</tr>
<tr>
<td>BGB</td>
<td>Bürgerliches Gesetzbuch</td>
</tr>
<tr>
<td>BGBI</td>
<td>Das Bundesgesetzblatt</td>
</tr>
<tr>
<td>BHO</td>
<td>Bundeshaushaltsordnung</td>
</tr>
<tr>
<td>BNatSchG</td>
<td>Bundesnaturschutzgesetz</td>
</tr>
<tr>
<td>bspw.</td>
<td>Beispielsweise</td>
</tr>
<tr>
<td>BT-Drs.</td>
<td>Bundestagsdrucksache</td>
</tr>
<tr>
<td>BVerfG</td>
<td>Bundesverfassungsgericht (Einrichtung)</td>
</tr>
<tr>
<td>BVerfGE</td>
<td>Bundesverfassungsgerichtentscheidung</td>
</tr>
<tr>
<td>BVerfGG</td>
<td>Bundesverfassungsgerichtsgesetz</td>
</tr>
<tr>
<td>Abkürzung</td>
<td>Deutscher Ausdruck</td>
</tr>
<tr>
<td>-----------</td>
<td>--------------------</td>
</tr>
<tr>
<td>bzw.</td>
<td>beziehungsweise</td>
</tr>
<tr>
<td>CF</td>
<td>Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Bundesverfassung der Bundesrepublik Brasilien von 1988)</td>
</tr>
<tr>
<td>CIDE</td>
<td>Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Beitrag zur Intervention in die Wirtschaftsbereiche)</td>
</tr>
<tr>
<td>CIDE-Comb</td>
<td>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)</td>
</tr>
<tr>
<td>CO2</td>
<td>Kohlenstoffdioxid</td>
</tr>
<tr>
<td>COFINS</td>
<td>Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Beitrag zur Finanzierung der Sozialfürsorge)</td>
</tr>
<tr>
<td>CONAMA</td>
<td>Conselho Nacional do Meio Ambiente (Umweltnationalrat)</td>
</tr>
<tr>
<td>ConJur</td>
<td>Consultor Jurídico (Zeitschrift)</td>
</tr>
<tr>
<td>CTN</td>
<td>Código Tributário Nacional (Nationales Abgabegesetzbuch)</td>
</tr>
<tr>
<td>d.h.</td>
<td>das heißt</td>
</tr>
<tr>
<td>DB</td>
<td>Der Betrieb (Zeitschrift)</td>
</tr>
<tr>
<td>DDE</td>
<td>Departamento de Desenvolvimento Energético (Einrichtung)</td>
</tr>
<tr>
<td>DÖV</td>
<td>Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)</td>
</tr>
<tr>
<td>DSTJG</td>
<td>Deutsche Steuerjuristische Gesellschaft (Einrichtung)</td>
</tr>
<tr>
<td>DVBl</td>
<td>Das Deutsche Verwaltungsblatt</td>
</tr>
<tr>
<td>EC</td>
<td>Emenda Constitucional (Verfassungsänderung)</td>
</tr>
<tr>
<td>Abkürzung</td>
<td>Deutscher Begriff/Englischer Begriff</td>
</tr>
<tr>
<td>-----------</td>
<td>-------------------------------------</td>
</tr>
<tr>
<td>Ecotax</td>
<td>Ecological Tax (Umweltabgabe)</td>
</tr>
<tr>
<td>EE</td>
<td>Ecological Economics (Zeitschrift)</td>
</tr>
<tr>
<td>EEA</td>
<td>European Environment Agency (Einrichtung)</td>
</tr>
<tr>
<td>EnergieStG</td>
<td>Energiesteuergesetz</td>
</tr>
<tr>
<td>EnergieStRL</td>
<td>Energiesteuerrichtlinie</td>
</tr>
<tr>
<td>ESfDV</td>
<td>Einkommensteuer-Durchführungsverordnung</td>
</tr>
<tr>
<td>ESfG</td>
<td>Einkommensteuergesetz</td>
</tr>
<tr>
<td>EU</td>
<td>Europäische Union (Einrichtung)</td>
</tr>
<tr>
<td>EU ETS</td>
<td>European Emission Trading System (Europäisches Emissionshandelssystem)</td>
</tr>
<tr>
<td>EWG</td>
<td>Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (Einrichtung)</td>
</tr>
<tr>
<td>f.,ff.</td>
<td>folgende(r/s), fortfolgende</td>
</tr>
<tr>
<td>FDUA</td>
<td>Fórum de Direito Urbano e Ambiental (Zeitschrift)</td>
</tr>
<tr>
<td>FIEC</td>
<td>Federação das Indústrias do Estado do Ceará (Einrichtung)</td>
</tr>
<tr>
<td>Fn.</td>
<td>Fußnote</td>
</tr>
<tr>
<td>FS</td>
<td>Festschrift</td>
</tr>
<tr>
<td>G</td>
<td>Gesetz (Bundesgesetz)</td>
</tr>
<tr>
<td>GG</td>
<td>Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland</td>
</tr>
<tr>
<td>GRV</td>
<td>Gesetzliche Rentenversicherung</td>
</tr>
<tr>
<td>GV</td>
<td>Fundação Getúlio Vargas (Einrichtung)</td>
</tr>
<tr>
<td>HGR</td>
<td>Handbuch der Grundrechte (Buchreihe)</td>
</tr>
<tr>
<td>HS</td>
<td>Halbsatz/Halbsätze</td>
</tr>
<tr>
<td>HStR</td>
<td>Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (Buchreihe)</td>
</tr>
<tr>
<td>Abkürzung</td>
<td>Beschreibung</td>
</tr>
<tr>
<td>-----------</td>
<td>---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------</td>
</tr>
<tr>
<td>i.S.d.</td>
<td>im Sinne des/der</td>
</tr>
<tr>
<td>i.d.R.</td>
<td>in der Regel</td>
</tr>
<tr>
<td>i.V.m.</td>
<td>in Verbindung mit</td>
</tr>
<tr>
<td>ICMS</td>
<td>Imposto sobre Comercialização de Mercadorias e Serviços (Umsatzsteuer auf Warenumlauf, grenzüberschreitende Beförderungs- und Kommunikationsdienstleistungen)</td>
</tr>
<tr>
<td>ICMS-Eco</td>
<td>Ökologische Umsatzsteuer auf Warenumlauf, grenzüberschreitende Beförderungs- und Kommunikationsdienstleistungen</td>
</tr>
<tr>
<td>IEA</td>
<td>International Energy Agency (Einrichtung)</td>
</tr>
<tr>
<td>IOF</td>
<td>Imposto sobre Operações Financeiras (Steuer auf finanzielle Umsätzen)</td>
</tr>
<tr>
<td>IP</td>
<td>Interesse Público (Zeitschrift)</td>
</tr>
<tr>
<td>IPEA</td>
<td>Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Einrichtung)</td>
</tr>
<tr>
<td>IPI</td>
<td>Imposto sobre Produtos Industrializados (Steuer auf Herstellung industrialisierter Güter)</td>
</tr>
<tr>
<td>IPTU</td>
<td>Imposto sobre a propriedade territorial urbana (Grundsteuer in urbanen Gebieten)</td>
</tr>
<tr>
<td>IPVA</td>
<td>Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor (entspricht Kfz-Steuer)</td>
</tr>
<tr>
<td>IR</td>
<td>Imposto de renda pessoa física e pessoa jurídica (entspricht Einkommen- und Körperschaftsteuer)</td>
</tr>
<tr>
<td>ISS</td>
<td>Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (Steuer auf Dienstleistungen jedweder Art)</td>
</tr>
<tr>
<td>ITR</td>
<td>Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (Grundsteuer in ländlichen Gebieten)</td>
</tr>
</tbody>
</table>
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)
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  Umweltwissenschaften und Schadstoff-Forschung
Schadst Forsch  (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


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?

• 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

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 CO\(_2\)-Emissionen,\(^6\) die für den Klimawandel hauptsächlich verantwortlich sind. Die Reduzierung von CO\(_2\)-Emissionen war daher auch ein zentrales Thema der europäischen ökologischen Bewegung.

Die positiven Resultate der Europäischen Energiepolitik\(^7\) können als Vorbild für anderen Steuerrechtssysteme dienen. In diesem Sinne wurde Deutschland als

---

\(^7\) 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.

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.

8 Dies wird im Laufe des Studies herausgeleitet.
10 Daten zur Verfügung in IPEA, Produção de energia, 2014.
11 Dazu MME [u.a.], Plano Nacional de Eficiência Energética, 2011.
III. Methodik


Besondere Bedeutung bekommt der Rechtsvergleich im Verfassungsrecht, da er hier mit Kategorien von universellem Charakter wie den Grundrechten arbeitet. 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. Anknüpfen lässt sich an Sarlet, dessen Arbeiten bereits auf einem Rechtsvergleich zwischen Deutschland und Brasilien basieren. 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

---

Konstrukte immer als Teil der staatlichen Rechtsordnung betrachtet. Die Analyse
der brasilianischen Wirtschaftsordnung lehnt sich dabei stark an Grau\textsuperscript{18} und
Derani\textsuperscript{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 voraus\textsuperscript{20} 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.\textsuperscript{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

\textsuperscript{18} Vgl. insbesondere Grau, A ordem econômica na Constituição de 1988, 2007.
\textsuperscript{19} Vgl. Derani, Direito ambiental econômico, 2008.
\textsuperscript{20} Dazu Sturm/Vogt, Umweltökonomik, 2011, S. 1.
\textsuperscript{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 diesen Kapitalformen durch eine der anderen, was vor dem Hintergrund des
Standes der Umweltkrise zweifelhaft ist. Zum Vergleich zwischen beiden

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 Technologien\textsuperscript{22} durch Maßnahmen außerhalb des Abgabenrechts,\textsuperscript{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.

\begin{footnotesize}
\begin{enumerate}
\item Vgl. Stein/Thoms, BB 2009, 1451 (1454).
\item Dazu Gosch, StuW 1990, 201 (215).
\end{enumerate}
\end{footnotesize}
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 positivierte 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


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, in den nationalen Verfassungen verankert, um die formale Freiheit 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, in dem die klassischen Grundrechte, besonders die Freiheits- und Gleichheitsrechte, im Sinne einer realen materiellen Freiheit neu interpretiert und aktiv vor staatlichen Eingriffen geschützt wurden. 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.

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


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


Die theoretische Annährung 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.  

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.  


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 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. 


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


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


Dieses neue ökologische Paradigma ergibt sich aus der ökologischen Betrachtung des Grundprinzips der Unantastbarkeit der Menschenwürde. Trotz der Wahl der Menschenwürde als obersten Prinzip der Verfassungen Brasiliens und Deutschlands (Anthropozentrismus) hat der Begriff der Menschenwürde unterschiedliche inhaltliche Aspekte, die mit der Entwicklung der Gesellschaft vom Staat anerkannt werden. In diesem Sinne hat sie u.a. sowohl einen freiheitlichen...
individuellen Aspekt als auch einen sozialen und einen ökologischen Aspekt. 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. Daraus folgen die zwischen Bürgern und Staat geteilte ökologische Verantwortung und der Nachweltschutz. Der ökologische Rechtsstaat basiert auf den Prinzipien des Umweltrechts und zielt auf Umweltgerechtigkeit und hat als Funktion, dem Individuum eine würdige Existenz und ein Minimum an ökonomischer, sozialer und ökologischer Sicherheit zu gewährleisten.

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


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.


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


und die Beziehung Mensch-Natur ergänzend und nicht utilitaristisch betrachtet wird. Dadurch soll ein Gleichgewicht aller Lebensinteressen hergestellt werden und so eine Ökologisierung des Rechts mit sozialer (social justice) und ökologischer Gerechtigkeit (environmental justice) als Ziel erreicht werden. 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, diese jedenfalls nicht ausschließt.

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. Dadurch haben sich die Verfassungsrechte beider Länder in eine soziale Richtung entwickelt und schreiten nun weiter zu einem Post-Sozialstaat, dessen ökologische Elemente jedoch erst zögerlich ausgebaut werden.

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


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


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

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 Umweltstaats 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 Diskussionsprozess\(^2\) im Grundgesetz durch eine Grundgesetzänderung im Jahre 1994\(^3\) 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).


Die Länderverfassungen in Deutschland beinhalten durchweg detailliertere Umweltschutzvorschriften als das Grundgesetz, und einige gewähren gar ein Quasi-Grundrecht auf Umweltschutz\footnote{Eine umfassende Vorschrift in diesem Sinne beinhaltet bspw. die Landesverfassung von Brandenburg (Art. 39 Abs. 2).}, dem aber keine grundgesetzliche Kraft zukommt.\footnote{Vgl. Voßkuhle, NVwZ 2013, 1 (6).} Die Gemeinden haben nur zugewiesene Zuständigkeiten zur Durchsetzung im Bereich der Umwelt, da sie keine Gliedstaaten des föderalen Deutschen Staats sind.\footnote{Nach dem BVerfG sind Gemeinden und Gemeindeverbände Teile der Länder und bilden in diesem Sinne keine dritte Staatsbene, vgl. BVerfGE 86, 148 (215).}

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

Das Wohlbefinden anstatt des bloßen Existenzminimums dadurch geschützt,\textsuperscript{14} dass „allgemeine“ Umweltgüter wie Wasser, Luft und Pflanzen als Schutzobjekte unmittelbar von der Verfassung angenommen werden.\textsuperscript{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.\textsuperscript{16}

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

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

\textsuperscript{14} So Heselhaus, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, S. 3 (19).
\textsuperscript{15} Vgl. Voßkuhle, NVwZ 2013, 1 (4).
\textsuperscript{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).
\textsuperscript{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.).
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 Maßnahmen\(^{26}\) und in Einzelfällen zum aktiven Handeln gegen umweltbelastendes Handeln Dritter verpflichtet.\(^{27}\) Auch eine Schutzpflicht des Staates 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

---


\(^{23}\) 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).


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

Der Bürger hat grundsätzlich keine Grundpflicht, die Umwelt zu schützen. Jedoch kann seine Umweltverantwortung durch eine auf Art. 20a GG basierende umweltorientierte Auslegung des Grundrechtsschutzes abgeleitet werden. 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. Da der Umweltschutz in der Regel mit Eingriffen in Freiheit und Eigentum von Privaten verbunden ist, kommt hier häufig eine schwierige multipolare Abwägungssituation vor. 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.“ Außerdem weist Calliess darauf hin, dass der Umweltschutz den Rang eines zu optimierenden Verfassungsprinzips hat, was ihn aus der Disposition des Staats herausnimmt.


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

41 In der Praxis wird der staatliche Eingriff in umweltbeeinträchtige 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.
Lückenfüllungsfunktion\textsuperscript{43} in Bezug auf andere, im Folgenden noch zu analysierende Grundrechte hat Art. 20a GG auch die wichtige Funktion, die Staatsmacht effektiv zu begrenzen\textsuperscript{44} und formuliert insoweit ein umweltstaatliches Untermaßverbot.\textsuperscript{45} Die Vorschrift ist damit ein grundlegender Baustein des deutschen ökologischen Rechtsstaats.\textsuperscript{46}

\textbf{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.\textsuperscript{47} Subjektiv-rechtlich bedeutet das für den Grundrechtsträger ein rechtliches Dürfen, vom Staat ein Tun oder Unterlassen zu verlangen.\textsuperscript{48}

\textsuperscript{44} Dazu Rehbinder, in: Kotzé/Paterson, The role of judiciary in environmental governance, 2009, S. 123 (125).
\textsuperscript{46} Dazu Kloepfer, DVBI 1996, 73 (80). In der Praxis hat Art 20a GG jedoch den Verbrauch natürlicher Ressourcen nicht aufgehalten, vgl. Gassner, NuR 2014, 482 (482).
\textsuperscript{47} Dazu Steiger [u.a.], in: Bothe, Trends in environmental policy and law, 1980, S. 1 (14).
\textsuperscript{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.\textsuperscript{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.\textsuperscript{50} Die Annahme weiterer Grundrechtsaspekte lässt sich dadurch rechtfertigen, dass der Schutz neuer angegriffener Aspekte der Menschenwürde als Staatsfunktionen im Grundgesetz angenommen werden muss.\textsuperscript{51}

\textbf{1. Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte gegen umweltbeeinträchtigende Tätigkeiten des Staats}

In ihrer subjektiv-rechtlichen Dimension schützen einige Grundrechte umweltrechtliche Individualrechtsgüter gegen Maßnahmen der öffentlichen Hand.\textsuperscript{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.\textsuperscript{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

\textsuperscript{49} Über die objektive Wertordnung siehe Kapitel A Fn. 2. Mehr über die Grundrechtstheorie siehe Kapitel C Abs. II.
\textsuperscript{50} Dazu Bosselmann, Ökologische Grundrechte, 1998, S. 19.
\textsuperscript{52} Bspw. der Bau einer Autobahn, vgl. Steinberg, NJW 1996, 1985 (1986).
\textsuperscript{53} Vgl. Voßkuhle, NVwZ 2013, 1 (6).
Nachteilen bedeuten.\textsuperscript{54} Wegen der Allgemeinheit dieser Vorstellung können daraus jedoch nicht unmittelbar individuelle Schutzansprüche abgeleitet werden.\textsuperscript{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.\textsuperscript{56} Auch das allgemeine (soziale) und das ökologische Existenzminimum werden durch dieses Grundrecht gewährleistet.\textsuperscript{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.\textsuperscript{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 (\textit{umweltschützende Teilgewährleistung}).\textsuperscript{59} 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.\textsuperscript{60}

\begin{itemize}
\item \textsuperscript{54} Vgl. \textit{Erbguth/Schlacke}, Umweltrecht, 2014, S. 64.
\item \textsuperscript{58} Dazu \textit{Angelín}, Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland, 2006, S. 147–148.
\item \textsuperscript{59} \textit{Calliess}, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 307.
\item \textsuperscript{60} Davon abgeleitet wird z.B. der Unterlassungsanspruch nach § 1004 i.V.m. § 904 ff. BGB.
\item \textsuperscript{61} Dazu \textit{Steinberg}, NJW 1996, 1985 (1987).
\end{itemize}
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

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.).
69 Das bedeutet, wenn grundrechtlich geschützte Individualgüter wie Leben, Gesundheit oder Eigentum konkret gefährdet werden, vgl. Voßkuhle, NVwZ 2013, 1 (8).
Wahrscheinlichkeit, um die zur staatlichen Schutzpflicht führende Gefahr festzustellen. Dies folgt aus der zu vermutenden wesentlichen Fragilität der Umwelt.\textsuperscript{72} Jedoch wurde ein Unterschreiten des Schutzpflichtuntermaßes im staatlichen Handeln in Umweltangelegenheiten vom BVerfG bislang noch nicht angenommen.\textsuperscript{73} Nach Kloepfer\textsuperscript{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.\textsuperscript{75}

Die Umwelt wird allerdings durch Grundrechte nur soweit geschützt, „wie der Schutz des jeweiligen Grundrechts“\textsuperscript{76} geht. Dazu werden konkrete staatliche Maßnahmen im Bereich der Grundrechte in Bezug auf Umweltschutz der Klausel des \textit{Vorbehalts des Möglichen} unterworfen und entfalten deswegen nur begrenzte Wirkung.\textsuperscript{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.\textsuperscript{78}

\textsuperscript{72} Nach Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 66.
\textsuperscript{75} Auch in diesem Sinne Steinberg, NJW 1996, 1985 (1987); Maunz/Dürig/Di Fabio, GG, 2004, Art. 2 Abs. 2 Satz 1, Rn. 95.
\textsuperscript{76} Steinberg/Müller, in: van Ooyen/Möllers, Handbuch Bundesverfassungsgericht im politischen System, 2015, S. 735 (737). „Weder aus dem Sozialstaatprinzip 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.
\textsuperscript{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 detaillierte\(^1\) und programatische\(^2\) Verfassung\(^3\) 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 Signalwirkung\(^6\) eingeführt, als die brasilianische

---


\(^2\) Das bedeutet, dass viele Normen in der Verfassung vorhanden sind, die Staatsziele und Staatsprogrammen vorschreiben, die keine unmittelbare Anwendung haben, sondern von der Schaffung anderer einfacher Normen abhängen, vgl. Sarlet, A eficácia dos direitos fundamentais, 2011, S. 64 f.


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


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


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

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.
Art. 225 CF als ein pflichtgebundenes Recht\(^{12}\) 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 Ansicht\(^{15}\) 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 Menschenwürde\(^{16}\) 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


\(^{16}\) Siehe dazu Kapitel A.

formales und materiales Grundrecht von der überwiegenden Mehrheit der Literatur\(^{18}\) und Rechtsprechung\(^{19}\) 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 transindividuellen\(^{23}\) 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


\(^{19}\) 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.


\(^{22}\) In diesem Sinne in der deutschen Literatur *Bosselmann*, Ökologische Grundrechte, 1998, S. 19.


\(^{26}\) 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.  

Grundrechte sind unverzichtbare, unveräußerbare und unverjährbare Rechte 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 Geltung von Grundrechtsbestimmungen vor und fordert ihre optimale Wirksamkeit und Effektivität. Besonderes Merkmal des brasilianischen Umweltgrundrechts ist sein diffuser Charakter bzw. sein transindividueller universaler Umfang und seine Kollektivdimension. Dadurch müssen Umweltschäden für Leistungsansprüche nicht individualisiert werden. In diesem Sinne können schon gefährdende Eingriffe direkt erfasst werden, auch wenn gravierende Umwelteingriffe erst durch kumulative Einwirkungen verursacht werden.


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, Urt. v. 18.09.02 – AC 96.02.07999-1 / RJ.


31 Das Recht auf eine gesunde Umwelt ist ein diffuses Recht, d.h. ein transindividuelles und unteilbares Recht, das als Rechtshaber 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 Rechtshaber des Rechts auf eine gesunde Umwelt zu sehen, trotz ihrer Verwaltung durch den Staat, und ihr Schutz wird zwischen beiden geteilt.


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 autonomeren 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


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

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, 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. 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

---


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.


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

\textbf{2. Durchsetzung}

Grundrechte werden regelmäßig mit Instrumenten des Rechtsschutzes verbunden.\textsuperscript{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 (\textit{Ministério Público}\textsuperscript{48}) – als Vertreter der gesellschaftlichen Interessen – und anderen Institutionen,\textsuperscript{49} zum Schutz der Umwelt die Möglichkeit, eine Art von Verbandsklage zu erheben: Die öffentliche Zivilklage (\textit{Ação civil pública}).\textsuperscript{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.\textsuperscript{51}

Verfahrensrechtlich wird die öffentliche Zivilklage als angemessenes Mittel (\textit{lex...}
specialis) zur gerichtlichen Verfolgung von Leistungsansprüchen auf diffuse Rechte gegen den Staat gebilligt. Ferner ermächtigt Art. 5 Nr. LXXIII CF alle Bürger (Individualbeschwerde), eine sog. „Populärklage“ gegen unzulässiges umweltschädliches Staatsverhalten zu erheben, was jedoch nur zur Annullierung des aufgegriffenen Verhaltens führen kann. Ein anderes gerichtliches Verfahren, das der Verwirklichung der objektiv-rechtlichen Dimension des Grundrechts auf eine gesunde Umwelt dient, 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).


52 Art. 1 Nr. I G 7.347/85 (Gesetz über die öffentliche Zivilklage).
56 Als Beispiel wurde eine Stadt dazu verurteilt, das Werfen von Abfällen in einer ungeeigneten Lage aufzuhalten, eine reguläre genehmigte Müllabfüllung abzubauen, die von der ungeeigneten Verlagerung des Mülls abgeleiteten Umweltschäden wiederherzustellen, und immateriellen Schaden an dem „Fond zum Schutz der diffusen Rechte“ zu zahlen, vgl. TRF 5, Urt. v. 11.06.2014 – REO 72461720114058300.
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 Rechtsprechung 60 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 Möglichen 62 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

60 Vgl. STJ, Urt. v. 10.12.1993 – REsp 20401 / SP; STJ, Urt. v. 27.06.2002 – REsp 115599 / RS.
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, Urt. v. 01.04.2014 – RE 658171 AgR / DF.
entspricht der Auffassung, dass Rechte und Pflichten eine unauflosliche Einheit bzw. „gleichrangige und gleichwertige Verankerungen von Existenzbedingungen einer freiheitlichen Ordnung“ darstellen, auf der das brasilianische Verfassungsrecht basiert.67


---


66 Hofmann, VVDSRI 41, 1983, 42 (69).
68 Hofmann, VVDSRI 41, 1983, 42 (47).
70 Nabais, RDPE 2007, 1 (8).
71 Dazu Götz, VVDSRI 41, 1983, 7 (36).
72 Vgl. Nabais, RDPE 2007, 1 (9); Hofmann, VVDSRI 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, was die Leugnung der überkommenen Idee, Umweltschutz sei ausschließlich Staatssache, darstellt. In Form eines kategorischen Imperativs würde dies nach Canotilho 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. 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.

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.).
76 Vgl. Steiger [u.a.], in: Bothe, Trends in environmental policy and law, 1980, S. 1 (14 f.).
bezüglich der technologischen Entwicklung unterworfen. Art. 225 § 1 CF nennt besondere Schutzbereiche, die bei der Verwirklichung der Staatszielbestimmung beachtet werden müssen.


---

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).
82 Diese haben generell schwache normative Programmierung bzw. ein gesetzliches Regelungsdefizit, vgl. Krell, JÖR 2014, 693 (702).
83 Vgl. Krell, JÖR 2014, 693 (709).
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 Umweltstraftaten\(^{88}\), 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).


\(^{89}\) 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


Eine wichtige Steuerungsfunktion kommt daher dem Haushaltsrecht zu. Es betrifft u.a. die Frage, wie die Statteinnahmen 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[erkannete], 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 Effektuierung des Umweltschutzes durch das Abgabensystem (nicht aber durch das Haushaltsrecht) analysiert. Dennoch wird das Haushaltsrecht im nächsten Kapitel im Zuge der Analyse der Zwecksteuern noch einmal aufgegriffen.


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. Die Entwicklung zum Sozialstaat und die damit einhergehende Ausdehnung der Staatsaufgaben führte


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


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

1. Staatsinterventionismus


Die Idee des Staatsinterventionismus ist dem theoretischen Modell, auf dem die klassische und neoklassische Wirtschaftstheorie 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. Voraussetzungen dafür wären

12 Definition nach Zwahr, Brockhaus Enzyklopädie, 2006, S. 75.
13 Pollert [u.a.], Das Lexikon der Wirtschaft, 2004, S. 47 f.
u.a.\textsuperscript{16} die Abwesenheit von Externalitäten bzw. von sich aus der Wirtschaftstätigkeit ergebenden negativen externen\textsuperscript{17} Effekten.\textsuperscript{18} Wenn eine der Bedingungen nicht erfüllt ist, wird die wirtschaftliche Effizienz nicht erreicht und ein \textit{Marktversagen} oder \textit{Marktfehler} erfolgt.\textsuperscript{19} Im Allgemeinen versteht man darunter die Unfähigkeit unregulierter Märkte, allokatve Effizienz zu gewährleisten, wenn Ressourcen in irgendeiner Weise verschwendet werden (Knappheit).\textsuperscript{20} In solchen Fällen muss der Staat in die Wirtschaft eingreifen,\textsuperscript{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.\textsuperscript{22} Negative Externalitäten sind alle von der Wirtschaftstätigkeit abgeleiteten Beeinträchtigungen des Gesellschaftslebens, die die ideale Harmonie zwischen individuellem und gesellschaftlichem Interesse stören.\textsuperscript{23} Beispiele hierfür sind soziale und umweltrelevante Veränderungen, die nicht als Gewinn für die Gesellschaft verbucht werden können.\textsuperscript{24} Der Staat als Hüter des gesellschaftlichen Lebens und nicht allein die Wirtschaft ist für die durch marktwirtschaftliche Beziehungen ausgelösten negativen externen Kosten verantwortlich.\textsuperscript{25} In diesem

\textsuperscript{18} Dies passiert, wenn nicht „jeder Akteur für die von ihm verursachten Kosten aufkommt“, vgl. Fritsch, Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 2014, S. 80.
\textsuperscript{20} Dazu Hanusch [u.a.], Grundlegende Mikro- und Makroökonomik, 2000, S. 101.
\textsuperscript{21} Vgl. Löhr, Umweltwiss Schadst Forsch 2009, 393 (394).
\textsuperscript{22} Dazu Sturm/Vogt, Umweltökonomik, 2011, S. 25.
\textsuperscript{23} Nach der Auffassung von Sturm/Vogt, Umweltökonomik, 2011, S. 37.
\textsuperscript{24} Vgl. Amaral, RDA 2008, 212 (219).
\textsuperscript{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 ist und soweit die Rechtsprinzipien der Freiheit und Gleichheit bei dem Eingriff beachtet werden.

Das keynesianische Wirtschaftsmodell des Sozialstaats ist die Grundlage eines Teils der politischen Ökonomie der Gegenwart. 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. 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.

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. Diese aktiven Staatsaufgaben

---

26 Dazu Sturm/Vogt, Umweltökonomik, 2011, S. 64.
27 Dazu Möslein, JZ 2012, 243 (246).
wurden als positive Grundrechte, sog. soziale Grundrechte, in einige nationalen Verfassungen aufgenommen.  


32 Siehe dazu Kapitel A.
33 So Marcos, FDUA 2013, 71 (72).
35 Vgl. dazu Cavalcante, IP 2011, 355 (359); Mößlein, JZ 2012, 243 (251).
2. Staatsinterventionen und Wirtschaftsverfassungsrecht


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. Vielmehr ergeben sich

---

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


„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

---

42 Hervorhebung J.M.
erreichen und zu erhalten. Folglich sind die Schaffung und Bewahrung des
gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ein Grundziel des Staatshandelns.\textsuperscript{46}

Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ist ein
wirtschaftswissenschaftlicher Begriff,\textsuperscript{47} der in einen rechtlichen Kontext gestellt
wurde.\textsuperscript{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.\textsuperscript{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 \textsuperscript{50}Stern 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.\textsuperscript{51} Jedoch betrifft der Kern des Verfassungsbegriffes nicht die Ziele im
Einzelnen, sondern deren wirtschaftlichen Zusammenhang.\textsuperscript{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

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

\textsuperscript{47} \textsuperscript{Dazu Maunz/Dürig/Kube}, GG, 2012, Art. 109, Rn. 44; \textsuperscript{Dreier/Heun}, GG-Kommentar, 2008, Art.

\textsuperscript{48} Vgl. \textsuperscript{Kahl/Waldhoff/Walter/Rodi}, BK-GG, 2004, Art. 109, S. 39; \textsuperscript{Mangoldt/Klein/Starck/Kirchhof},

\textsuperscript{49} Siehe dazu \textsuperscript{Kahl/Waldhoff/Walter/Rodi}, BK-GG, 2004, Art. 109, S. 40 f.

\textsuperscript{50} \textsuperscript{Stern}, StR II, 1980, S. 1079.

\textsuperscript{51} \textsuperscript{§ 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.} \textsuperscript{Höfling}, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1995, 421 (424). Für \textsuperscript{Stern}
bilden „diese Faktoren […] den verfassungsrechtlichen und stabilitätsgesetzlichen Gleichgewichtsbegriff, mag
auch für die ökonomische Theorie eine größere Vielfalt denkbar sein“, \textsuperscript{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 Rodi57 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 genannt: „Freiheit und sozialer Ausgleich, Wohlstand und Stabilität, letztlich der Erhalt der wirtschaftlichen Voraussetzungen der freiheitlichen und solidarischen Rechtsgemeinschaft.“59

54 Vgl. BVerfGE 79, 311 (336 f.).
56 Siehe dazu Kapitel B Abs. II.
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.
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. Diese Norm findet ihre verfassungsrechtliche Fundierung in anderen Verfassungsprinzipien, insbesondere im Sozialstaatsprinzip. 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. 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. Obwohl dies nicht die Absicht des Verfassungsgebers war, beeinflusst Art. 109 Abs. 2 GG „die Wahrnehmung jeglicher gesamtwirtschaftlich erheblichen Sachkompetenz durch Bund und Länder.“

Die Verfassungsbestimmung des Art. 109 Abs. 2 GG ist als Staatszielbestimmung zu qualifizieren, weil das Prinzip des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts seine Grundlage in dem leitenden Sozialstaatsprinzip hat, das als Gebot rechtsverbindlich ist. Als inhaltlich offene Zielvorgabe und Verfahrensnorm ist laut Höfling eine Art...
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. Sie bestimmt eine Staatsaufgabe bzw. bindet die gesamte Einnahmen- und Ausgabenpolitik des Staats verfassungsrechtlich in die Gesamtwirtschaft ein.

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 justitierte verfassungsrechtliche Vorgaben“. 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. 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.

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.


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.


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

\footnote{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.  


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 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...
marktwirtschaftlich; und auch wenn sie als interventionistisch bezeichnet werden kann, ist ihre Aufgabe der Erhalt der marktwirtschaftlichen Ordnung.\textsuperscript{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 CF\textsuperscript{95} 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 \textit{sozial} bezeichnet, was zu wichtigen Schlussfolgerungen für eine Charakterisierung des brasilianischen Wirtschaftsmodells führt.

Die Wirtschaftsregulierung als Staatsaufgabe wurde unter anderen\textsuperscript{96} 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."\textsuperscript{97}

\textit{Funktion} ist im Sinne von Art. 174 CF als Befugnis und Pflicht zu verstehen.\textsuperscript{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 Wirtschaftstätigkeit\textsuperscript{99} und fordert deshalb Aufsicht. Aufsicht bedeutet, die Wirksamkeit der vom Staat mit dem

\textsuperscript{94} In diesem Sinne Grau, \textit{A ordem econômica na Constituição de 1988}, 2007, S. 75.
\textsuperscript{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.
\textsuperscript{97} Übersetzung J.M.
\textsuperscript{98} So Grau, \textit{A ordem econômica na Constituição de 1988}, 2007, S. 309.

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.“ Die Vorschrift stimmt mit dem Staatsziel der Gewährleistung der nationalen Entwicklung (Art. 3 Nr. II CF) 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. 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

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

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


Die brasilianische Verfassung als eine regulierende Verfassung erlaubt nicht nur, sondern fordert eine dynamische Auslegung. 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. Diese dynamische Struktur der Verfassung unterstreicht in besonderem Maß auch die Einfügung von Art. 170 Nr. VI CF in die Verfassung:

---

111 Krell, JöR 2014, 693 (698).
„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 Grau118 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, Soziales 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.
119 In diesem Sinne Silva, V., Revista Pesquisas Jurídicas 2012, 47 (53).
121 Siehe dazu Kapitel A.
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.\textsuperscript{123}


\begin{itemize}
\item \textbf{II. Umwelt als Produktionsfaktor}
\end{itemize}

Wirtschaftlich betrachtet gewinnt die Umwelt – in der Wirtschaftslehre neben \textit{Arbeit} und \textit{Kapital} als Produktionsfaktor \textit{Boden} bekannt\textsuperscript{124} – in drei Formen

\begin{footnotes}
\item \textsuperscript{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 Raubbau an nicht erneuerbaren Ressourcen zu gewährleisten, damit diese auch den zukünftigen Generationen dienen, vgl. Petter, Princípios constitucionais da ordem econômica, 2008, S. 287.
\item \textsuperscript{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.
\end{footnotes}
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,\textsuperscript{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).\textsuperscript{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.\textsuperscript{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\textsuperscript{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

\textsuperscript{125} Dazu Pollert [u.a.], Das Lexikon der Wirtschaft, 2004, S. 13.
\textsuperscript{126} Vgl. etwa Franke, StüW 1990, 217 (217).
\textsuperscript{127} Dazu Pollert [u.a.], Das Lexikon der Wirtschaft, 2004, S. 11.
\textsuperscript{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.\textsuperscript{129} So musste der Mensch sich in den letzten 200.000 Jahren nicht wirklich um die Umwelt sorgen.\textsuperscript{130} Mittlerweile ist es wissenschaftlich erwiesen, dass die Umwelt Grenzen ihrer Belastbarkeit hat.\textsuperscript{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 Landwirtschaft\textsuperscript{132} machen aus der Knappheit von natürlichen Ressourcen eine unausweichliche Bedingung menschlichen Handelns.\textsuperscript{133} Sowohl im

\textsuperscript{129} Vgl. Rockström [u.a.], Nature 2009, 472 (472).
\textsuperscript{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).
\textsuperscript{132} Siehe Rockström [u.a.], Nature 2009, 472 (472).
\textsuperscript{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.


widersprechen sich nicht,\textsuperscript{137} sondern ergänzen sich.\textsuperscript{138} Die Gewährleistung bzw. Wiederherstellung der gesunden Umwelt soll nicht nur als Garantie der Menschenwürde,\textsuperscript{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.


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

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. 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 Ziels, das für das gesunde Funktionieren des marktwirtschaftlichen Systems erforderlich ist. 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

---

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\textsuperscript{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.\textsuperscript{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."\textsuperscript{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.

\textsuperscript{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.
\textsuperscript{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.\[^{11}\]


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.
Schranke für die gesamte brasilianische Rechtsordnung und insbesondere für die Wirtschaftsordnung gemäß Art. 170 Nr. VI CF. 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. 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 zaghaft, diese bekräftigende Position zugunsten des Umweltschutzes. Im folgenden Kapitel sollen ebendiese umwelterhaltenden Maßnahmen im Rahmen des Steuerrechts analysiert werden.

---

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 Distribution\(^6\). Folglich wird der im Marktgleichgewicht gebildete Preis nicht

\(^3\) Vgl. Löhr, Umweltwiss Schadst Forsch 2009, 393 (394).
\(^5\) Vgl. Löhr, Umweltwiss Schadst Forsch 2009, 393 (394).
alle Produktionskosten, insbesondere nicht die Umweltkosten, ausdrücken,\(^7\) die stattdessen gemäß dem Gemeinlastprinzip auf die Gesellschaft überwälzt werden. Dementsprechend werden solche Kosten über den Staatshaushalt finanziert und durch das Steuersystem (entweder durch Eigenvornahmen im Umweltschutz oder durch Subventionen) bzw. durch veranlassende Intervention\(^8\) 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 überwälzt.\(^10\) 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.).


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

12 Weiter erklären Sturm und Vogt, dass private Wirtschaftssubjekte „einen strategischen Anreiz
[haben], die Informationen nicht wahrheitsgetreu preiszugeben – ein Problem, mit dem in massiver
Staat in der Lage, die Umweltstandards präzise zu verwirklichen, was der große Vorteil dieses Instruments ist.\textsuperscript{15} Ein Beispiel dafür sind die CO\textsubscript{2}-Standards für Pkw in der EU.\textsuperscript{16}

Damit diese Maßnahme jedoch wirtschaftliche Effizienz erreicht, müssen der Schädlichkeitsgrad der Schadstoffe erheblich und der genaue Grenzkosten\textsuperscript{17} in jedem Unternehmen dem Staat bekannt sein.\textsuperscript{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.\textsuperscript{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.\textsuperscript{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.\textsuperscript{21} Das ist bspw. anders bei abgabenrechtlichen Instrumenten, die eine größere Staffelung ermöglichen.\textsuperscript{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 (\textit{moral suasion}) zurückgegriffen werden. Letzteres besteht aus Informationen über die negativen Auswirkungen der Umweltverschmutzung, die

\textsuperscript{15} Dazu \textit{Tipke/Lang/Englisch}, Steuerrecht, 2015, § 7, S. 276.
\textsuperscript{17} Grenzkosten sind "der Kostenzuwachs der Gesamtkosten, der entsteht, wenn bei einer bestimmten Produktionsmenge eine weitere Gütereiheheit hergestellt wird." \textit{Pollert [u.a.], Das Lexikon der Wirtschaft}, 2004, S. 68.
\textsuperscript{19} Dazu \textit{Sturm/Vogt}, Umweltökonomik, 2011, S. 105 f.
\textsuperscript{20} Im Rahmen der Zahlung von Ökosystemdienstleistungen vgl. \textit{Pagiola [u.a.], World Development 2005, 237 (238)}.
\textsuperscript{22} So \textit{Schoueri}, in: \textit{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
dangelbare 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

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.
würden die Umweltprobleme durch eine effiziente Marktregulierung erleichtert 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. 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. Nur wenn die Effizienzgewinne durch die Transaktion größer als die Transaktionskosten staatlichen Handelns sind, ist letzteres ökonomisch begründet.

Eines der aktuell wichtigsten und erfolgreichsten Beispiele der praktischen Anwendung des Coase-Theorems ist die Einführung von positiven finanziellen Anreizen für Ökosystemleistungen (Zahlung für Ökosystemleistungen oder Payment for Ecosystem Services – PES) in lokalen Zusammenhängen. Nach der Definition von Wunder 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 Versorgung mit dieser gewährleistet. Es gibt mehrere lokale Fälle von erfolgreichem Umweltschutz durch PES, doch bewährt sich das...
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.

34 Dazu Sturm/Vogt, Umweltökonomik, 2011, S. 44.
38 Dazu Sturm/Vogt, Umweltökonomik, 2011, S. 83.


40 So Möslein, JZ 2012, 243 (251).
41 Dazu Möslein, JZ 2012, 243 (251).
46 Dazu Möslein, JZ 2012, 243 (251).
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

53 Subventionen an private Haushalte werden auch Transferleistungen oder Sozialleistungen genannt, Pollert [u.a.], Das Lexikon der Wirtschaft, 2004, S. 194.
Distributionsergebnisse gewährt werden.\textsuperscript{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 betrachtet\textsuperscript{55} und sind hier nur kurz zu beleuchten.

Zum Zweck der Internalisierung der Umweltkosten können sowohl direkte Subventionen (Zweckzuwendungen für umweltschützende Investitionen\textsuperscript{56}) als auch indirekte Subventionen (ökonomische Verschonungssubventionen\textsuperscript{57}) für umweltschützende Ziele\textsuperscript{58} 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.\textsuperscript{59}

Subventionen funktionieren zwar in der Theorie, aber in der Praxis stellen sie potentielle Quellen von Ineffizienz dar.\textsuperscript{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.\textsuperscript{61} In diesem Sinne ermutigen Subventionen neue Firmen, in den Markt einzutreten (Verbreitung der subventionierten Aktivität):\textsuperscript{62} Während das Umweltverschmutzungsniveau jedes einzelnen Unternehmens sinkt, kann dies dazu führen, dass die Gesamt-Umweltverschmutzung sogar steigt. Subventionen

\textsuperscript{55} Nach der Theorie von Tipke, StRO I, 2000, S. 340.
\textsuperscript{56} Tipke/Lang/Englisch, Steuerrecht, 2015, § 7, S. 276 f.
\textsuperscript{57} Dazu Waldhoff, in: Isensee/Kirchhof, HStR V, 2007, S. 813 (894).
\textsuperscript{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).
\textsuperscript{59} Dazu Pollert [u.a.], Das Lexikon der Wirtschaft, 2004, S. 53.
\textsuperscript{60} In Anlehnung an die Theorie von Baumol und Oates, vgl. Engel [u.a.], EE 2008, 663 (668 f).
\textsuperscript{61} Vgl. Engel [u.a.], EE 2008, 663 (668 f).
\textsuperscript{62} Vgl. Engel [u.a.], EE 2008, 663 (668 f).
können auch für Protektionismus benutzt werden.\textsuperscript{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.\textsuperscript{64} Überdies verfälschen Subventionen das Marktgeschehen und werden deshalb in einer Marktwirtschaft kritisch betrachtet.\textsuperscript{65}

5. Umweltabgaben

Umweltabgaben werden, zumindest aus Sicht der wirtschaftlichen Effizienz, als das beste wirtschaftliche Instrument zur Erreichung von umweltschonenden Zielen gesehen.\textsuperscript{66} Dadurch werden dem Verursacher\textsuperscript{67} 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.\textsuperscript{68}

Umweltabgaben sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen (Steuern, Vorzugslasten (Beiträge, Gebühren), Sonder- und Abschöpfungsabgaben),\textsuperscript{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.\textsuperscript{70} Der Definition zufolge kann

\textsuperscript{63} Dazu Engel [u.a.], EE 2008, 663 (668 ff.). 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 Umweltschutzforderungen anzupassen. Dafür hat die EU zeitlich begrenzte Ausnahmeregelungen im Rahmen der neuen Umweltmaßnahmen erlassen, vgl. Gosch, StuW 1990, 201 (213 f.).

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

\textsuperscript{65} Vgl. Pollert [u.a.], Das Lexikon der Wirtschaft, 2004, S. 53.

\textsuperscript{66} So Engel [u.a.], EE 2008, 663 (669).

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

\textsuperscript{68} Vgl. Sturm/Vogt, Umweltökonomik, 2011, S. 25.

\textsuperscript{69} Dazu Hendler, AoR 1990, 577 (580); Waldhoff, in: Isensee/Kirchhof, HStR V, 2007, S. 813 (865 ff.).

\textsuperscript{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.\textsuperscript{71} Die Umweltabgaben können folgendermaßen eingeteilt werden:\textsuperscript{72} ausschließlich verhaltenslenkende Umweltabgaben; verhaltenslenkende Umweltabgaben mit ökologischem Finanzierungszweck; lenkungsneutrale Umweltabgaben mit ökologischem Finanzierungszweck (reine Umweltfinanzierungsabgaben\textsuperscript{73}). 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 Abgabenpflichtigen, die Möglichkeit einer Entscheidung für die Geldzahlung, was eine Fortsetzung der (zumindest für einen begrenzten Zeitraum) tolerierbaren Tätigkeit bedeutet.\textsuperscript{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,\textsuperscript{75} d.h. sie schaffen einen besseren Einsatz der begrenzt verfügbaren natürlichen Ressourcen.\textsuperscript{76} Auch die rechtsstaatlichen Kontrollmaßstäbe\textsuperscript{77} sind dann von den Gerichten zu verfeinern, um den Anforderungen dieses Mechanismus gerecht zu werden.\textsuperscript{78}
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.\textsuperscript{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 vorzugs würdige Interventionsinstrumente des staatlichen Umweltschutzes die Umweltabgabe und der Handel mit Emissionsrechten nennen\textsuperscript{80}. In zweiter Linie kommen ordnungsrechtliche Instrumente,\textsuperscript{81} deren wirtschaftliche Effizienz im Bereich des Umweltschutzes sehr beschränkt ist. Das Ordnungsrecht ist zwar wichtig, um ein Minimum an Umweltschutz zu sichern.\textsuperscript{82} Dessen Einsatz sollte jedoch minimal bleiben, um die Wirtschaft durch direkte Staatseingriffe nicht zu sehr zu beeinträchtigen.\textsuperscript{83} Es sei jedoch hier bemerkt, dass bei wirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten häufig rechtliche Postulate wie Gerechtigkeit, Fairness und Verfassungsmäßigkeit ausgeklammert bleiben,\textsuperscript{84} wie noch zu sehen sein wird.\textsuperscript{85}

\textsuperscript{79} Dazu Möslein, JZ 2012, 243 (243).
\textsuperscript{80} Sturm/Vogt, Umweltökonomik, 2011, S. 114.
\textsuperscript{82} Vgl. Hey, StuW 1998, 32 (34).
\textsuperscript{84} Vgl. Sachs/Siekmann, GG, 2014, Vor Art. 104a, S. 2142.
\textsuperscript{85} Dazu Kapitel F Abs. IV Nr. 4.
In der Tat sollte eine konsequente Umweltpolitik aus einem Mix der genannten Instrumente bestehen, um ihre jeweiligen Schwächen gegenseitig zu kompensieren. Ordnungsrechtliche Instrumente sind mit wirtschaftlichen zu kombinieren und durch diese zu ergänzen.

III. Nichtsteuerliche Umweltabgaben

Umweltabgaben teilen sich nach ihrer Rechtsnatur in steuerliche und nichtsteuerliche Abgaben. Diese Studie konzentriert sich auf Steuern, was ihre Abtrennung von anderen Abgabentypen erforderlich macht. 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 Verbesserungsbeiträge zu. Diese

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.\textsuperscript{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.\textsuperscript{92} Jedoch schreibt die brasilianische Verfassung noch die Zwangsanleihen (Art. 148 CF)\textsuperscript{93} und soziale\textsuperscript{94} 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,\textsuperscript{95} was die Einführung von nichtsteuerlichen Abgaben durch fehlende Übersichtlichkeit erschwert.

1. Vorzugslasten

Umweltgebühren\textsuperscript{96} sind Abgaben, die auf ein umweltbezogenes Verhalten des Abgabenahlers erhoben werden, z. B. auf das Produzieren von Abfall, um eine

\begin{footnotesize}

\footnotesize
\begin{itemize}
\item \textsuperscript{91} Vgl. \textit{Coelho, Comentários à Constituição de 1988}, 2005, S. 43 ff.
\item \textsuperscript{92} Art. 4 i.V.m. Art. 5 CTN: „Art. 4. Die Rechtsnatur der Abgaben ergibt sich aus dem Entstehungsstatbestand 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.
\item \textsuperscript{93} Erstattungserforderliche Steuern.
\item \textsuperscript{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 Beitragspflichtigen als Vorteil zukommt, vgl. \textit{Schoueri, Direito Tributário}, 2012, S. 221.
\item \textsuperscript{95} Diese sind reine Finanzierungsinstrumente und dienen in der Regel nicht eine Verhaltenslenkung.
\end{itemize}
\end{footnotesize}
entsprechende, bestimmte, individuell zurechenbare, öffentliche und umweltschützende Leistung des Staats abzuholen, z. B. die Abfallentsorgung. Über die Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs hinaus können Umweltabgaben eine Lenkungsfunktion haben, ein ökologisch korrekteres Verhalten der Gebührenzahler zu fördern und/oder ein ökologisch unerwünschtes Verhalten zurückzudrängen.


97 So Art. 145 Nr. II CF.
100 Siehe Silva, V., Revista Pesquisas Juridicas 2012, 47 (58).
Gegenleistung bestimmen und begrenzen gemäß dem Kostendeckungsprinzip\textsuperscript{105} die Höhe der Gebühr.\textsuperscript{106} Das Äquivalenzprinzip wird zugleich als Existenz- und als Rechtmäßigkeitsskriterium\textsuperscript{107} 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.\textsuperscript{108} Eine Besteuerung durch Gebühren auf Umweltgüter und -dienstleistungen lässt sich einfacher konkretisieren als durch Steuern oder Sonderabgaben.\textsuperscript{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.\textsuperscript{110}

Beiträge i.S.d. des deutschen Abgabesystems bzw. der entsprechende brasilianische Verbesserungsbeitrag\textsuperscript{111} knüpfen auch an eine potentielle Gegenleistung des Staats und werden auch zum Ausgleich für eine besondere, individuell zurechenbare Leistung des Staats erhoben,\textsuperscript{112} jedoch mit einer weiteren Lockerung zwischen besonderem staatlichen Aufwand und der Geldleistungspflicht.\textsuperscript{113} Solche Beiträge werden in dieser Arbeit wegen ihres geringeren Beitrags zum Umweltschutz nicht betrachtet.

\textsuperscript{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).
\textsuperscript{107} Dazu Sachs/Siekmann, GG, 2014, Vor Art. 104a, S. 2151 f.
\textsuperscript{108} Vgl. Costa, M., juris rationis 2012, 89 (93).
\textsuperscript{109} Vgl. Costa, M., juris rationis 2012, 89 (93); Fiorillo/Ferreira, Direito ambiental tributário, 2010, S. 86.
\textsuperscript{110} In diesem Sinne Lang, UTR 16, 1992, 55 (86 f.).
\textsuperscript{111} Art. 145 Nr. III CF: Der brasilianische Verbesserungsbeitrag wird erhoben, wenn ein öffentlicher Bauauftrag zu einer Wertsteigerung des Eigentums des Abgabenpflichtigen führt.
\textsuperscript{112} Dazu Sachs/Siekmann, GG, 2014, Vor Art. 104a, S. 2149.
\textsuperscript{113} Vgl. Dreier/Heun, GG-Kommentar, 2008, Artikel 105, S. 925.
2. Sonderabgaben in Deutschland

Sonderabgaben sind Zweckabgaben bzw. Abgaben zur Finanzierung besonderer Aufgaben\textsuperscript{114} ohne gegenüberstehende zurechenbare Gegenleistung\textsuperscript{115}, d.h. sie dienen wie die Steuern der Erzielung von Einnahmen, fließen aber in Sonderfonds.\textsuperscript{116} Ihre Rechtfertigung als Umweltabgaben ergibt sich aus der Kostenverantwortlichkeit abgrenzbarer Gruppen für Umweltschäden.\textsuperscript{117}

Umweltsonderabgaben werden von einer bestimmten homogenen Gruppe erhoben.\textsuperscript{118} Außerdem ist die unmittelbare Verknüpfung (Sachnähe) von Sonderabgabepflichtigen und finanzierten Aufgaben unentbehrlich.\textsuperscript{119} Ihr Aufkommen fließt, anders als bei Steuern\textsuperscript{120}, in der Regel nicht in den Haushalt ein.\textsuperscript{121} Umweltsonderabgaben als Lenkungsabgaben haben das Ziel, unerwünschte Emissionen und unerwünschten Umweltverbrauch zurückzudrängen.\textsuperscript{122} Auch wenn kein Fiskalzweck verfolgt wird, soll ihr Aufkommen zugunsten der Abgabepflichtigen verwendet werden (geschlossenen Kreislauf).\textsuperscript{123} Entsprechend ist bei Sonderabgaben das Äquivalenzprinzip anzuwenden und ihre Verhältnismäßigkeit im Einzelfall zu prüfen.\textsuperscript{124}

\textsuperscript{114} Dazu Tipke/Lang/Seer, Steuerrecht, 2015, § 2, S. 45; Möslein, JZ 2012, 243 (245).
\textsuperscript{115} Vgl. Birk [u.a.], Steuerrecht, 2014, S. 36.
\textsuperscript{116} Vgl. Kruse, BB 1998, 2285 (2286); Birk [u.a.], Steuerrecht, 2014, S. 36.
\textsuperscript{117} Vgl. Hey, StuW 1998, 32 (37).
\textsuperscript{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.
\textsuperscript{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).
\textsuperscript{120} Sonderabgaben unterscheiden sich von Zwecksteuern, indem es bei einer 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.
\textsuperscript{121} Vgl. Möslein, JZ 2012, 243 (245); Waldhoff, in: Isensee/Kirchho, HStR V, 2007, S. 813 (905); Jarass, DÖV 1989, 1013 (1017).
\textsuperscript{122} Vgl. Zitzelsberger, BB 1995, 1769 (1778).
\textsuperscript{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


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


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.


Die Zulässigkeit von umweltschutzorientierten CIDE kann nun durch Art. 149 CF gerechtfertigt werden, da er keinen spezifischen Entstehungstatbestand für die CIDE bestimmt und die Zuständigkeit dafür dem Gesetzgeber zuteilt. 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).
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).
144 Dazu Silva, V., Revista Pesquisas Jurídicas 2012, 47 (61).
ihre Prinzipien verfolgen. 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 Abgabenpflichtigen vorliegen muss. Obwohl die Abgabenpflichtigen 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) geschaffen:

„Art. 177 § 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:

I – der Satz des Beitrages darf:

a) unterschiedlich für Ware oder Nutzung sein;

b) durch Verwaltungsakt, vermindert und wiederangelegt werden; 147; Art. 150 Nr. III lit. b CF wird nicht angewendet;


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).

II – das Aufkommen wird verwendet für:

a) die Zahlung von Zuschüssen zu den Preisen oder zur Beförderung von Alkoholkraftstoff, Erdgas und seinen Derivaten und Derivativen von Erdöl;

b) die Finanzierung von Umweltprojekten bezogen auf die Erdöl- und Erdgasindustrie;

c) die Finanzierung von Programmen der Verkehrsinfrastruktur.  

Der Grund für die Einführung der CIDE-Comb war nicht umweltschützender, 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. Der Umweltschutz war dabei kein Nebenziel, sondern lediglich ein Nebenprodukt der Abgabe, die sich verbessernd auf die Umwelt auswirken kann. Trotzdem ist die CIDE-Comb eine Umweltabgabe im Sinne der OECD-Definition, da das Abgabenobjekt (Kraftstoff) einen negativen Effekt auf die Umwelt hat und die Verteuerung seines Verbrauchs zugunsten der Umwelt erfolgt. Außerdem werden die Abgabensätze im Verhältnis zum Grad der Umweltschädlichkeit jedes Kraftstoffes festgesetzt. Auch die Verknüpfung eines Teils des Aufkommens mit umweltschützenden Maßnahmen zeigt den ökologischen Charakter dieser Abgabe.

---

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.
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. Es legte die Regeln über Abgabenpflichtige, Bemessungsgrundlagen, Sätze, Zuständigkeits- und Aufkommensverteilung sowie die Destination des Aufkommens der CIDE-Comb fest.


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 Derivaten und Derivaten 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).


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

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 strengereren 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 Verfassungsmäßigkeitkontrolle 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).
165 Gomes, Revista de Direito Público 2008, 144 (150).
Möglichkeit unterschiedlicher Anwendungen der Abgabensätze (Art. 177 § 4 Nr. I lit. a CF) anerkannt.\textsuperscript{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.\textsuperscript{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.\textsuperscript{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.\textsuperscript{169} Deshalb wandeln sich Beiträge zur Intervention in die Wirtschaftsbereiche durch den verfassungsrechtlich zweckfreien Betrag des Bundesaufkommens nicht in Steuern um.\textsuperscript{170}

Nach Art. 1 § 1 G 10.336/01 sollen die restlichen 80\% des Aufkommens der CIDE-Comb für Investitionen verwendet werden.

\textsuperscript{166} Vgl. Villani, Parecer do Relator, in: PEC 277/00. Über das Selektivitätsprinzip siehe auch Kapitel G Abs. I Fn. 152.
\textsuperscript{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.
\textsuperscript{169} Vgl. STF, Urt. v. 11.10.94 – RE 160486 / SP; STF, Urt. v. 21.11.06 – RE 215107 AgR / PR. Kritisch dazu Chameski, Revista dialética de direito tributário 2006, 13 (16).
\textsuperscript{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 Santì\textsuperscript{171} jedoch festgestellt, dass nur im Jahr 2006 die damit finanzierten Investitionsausgaben höher als die „laufenden“ Ausgaben waren.\textsuperscript{172} Auch der Bundesrechnungshof (Tribunal de Contas) hat diese Zweckabweichung der CIDE-Comb in 2003 und 2005 bereits festgestellt.\textsuperscript{173} Das STF\textsuperscript{174} 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 2007\textsuperscript{175} 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 gescheitert\textsuperscript{176} 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.\textsuperscript{177}

\textsuperscript{171} Santì [u.a.], Cadernos direito GV 2008, 5 (61).
\textsuperscript{174} STF, Urt. v. 19.12.2003 – ADI 2925 / DF.
\textsuperscript{175} STF, ADI 3970 (08.10.2007). Diese Verfassungsbeschwerde wurde noch nicht vom STF beurteilt.
\textsuperscript{176} U.a. Domingues/Moreira, Rev. Direito Int. Econ. Tribut. 2009, 219 (231); Torres, ConJur 2012, 1 (3); Gomes, Revista de Direito Público 2008, 144 (157).
\textsuperscript{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


Umweltschützende Lenkungssteuern werden oft als \textit{Ökosteuer}, \textit{Umweltsteuer}, \textit{grüne Steuer}, \textit{ökologisch motivierte Steuer} oder ähnlich charakterisiert. Gemeinsam ist diesen Begriffen die Idee, die Umwelt durch ein Steuer oder Abgabe (auch im Sinne von Vergünstigungen und Vorteilen) in jeder Rechts- und Handlungsform\textsuperscript{179} sowohl durch Vermeidung von Umweltschäden als auch durch Wiederherstellung der Umwelt zu verbessern.\textsuperscript{180} Hier wird der Begriff \textit{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).\textsuperscript{181} Aus Vereinfachungsgründen werden hier die umweltschützenden Lenkungssteuern in \textit{Steuern mit ökologischen Wirkungen},

\textsuperscript{179} Dazu Gosch, StuW 1990, 201 (203).
\textsuperscript{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.\textsuperscript{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,\textsuperscript{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 bestritten\textsuperscript{184} 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 gewährleisten.\textsuperscript{185}

\textsuperscript{182} Die Unterscheidung zwischen ökologisch motivierten und anderen Steuernormen mit ökologischen Wirkungen ist bei Hesselle zu finden, Hesselle, Ökologisch motivierte Normen, 2004, S. 57.
\textsuperscript{183} Nach Franke, StuW 1990, 217 (220).
\textsuperscript{184} Dazu Weber-Grellet, NJW 2001, 3657 (3657); Dreier/Heun, GG-Kommentar, 2008, Artikel 105, S. 921.
\textsuperscript{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).

186 BVerfGE 110, 274 (292 ff.). Vgl. z. B. auch BVerfGE 84, 239 (274).
188 Vgl. etwa über die Steuer auf Herstellung industrialisierter Güter (IPI) STJ, Urt. v. 14.04.2009 – EDcl no Ag 1083030 / MT; STF, Urt. v. 17.05.2011 – AI 360461 AgR-ED / MG; über die Einkommensteuer STJ, Urt. v. 22.04.2009 – REsp 951251 / PR; über die Grundsteuer in ländlichen Gebieten STJ, Urt. v. 05.08.2010 – REsp 1158999 / SC.
Nach der überwiegenden Funktion jeder Steuer werden sie in fiskalische und lenkende Steuern\textsuperscript{192} 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.\textsuperscript{193} In diesem Sinne treffen Fiskalzwecknormen konkrete Steuerwürdigkeitsentscheidungen nach den Kriterien einer austeilenden Gerechtigkeit\textsuperscript{194}. Neben dem fiskalischen kann die Steuer auch noch aus Sozialzwecknormen bestehende außerfiskalische Zwecke haben.\textsuperscript{195} Solche Normen verfolgen ein soziales, politisches, ökologisches oder wirtschaftsregulierendes Ziel und gehören deswegen materiell zu den entsprechenden Bereichen.\textsuperscript{196} Innerhalb der Sozialzwecknormen\textsuperscript{197} unterscheidet man Umverteilungsnormen, die auf sozialen Ausgleich zielen, und Lenkungsnormen,\textsuperscript{198} die politische Gestaltungsvorstellungen ausdrücken und die steuerliche Belastung oder Entlastung als Anreiz für ein bestimmtes Verhalten einsetzen.\textsuperscript{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.\textsuperscript{200} Im Weiteren unterscheiden\textsuperscript{201} 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

\textsuperscript{192} Vgl. Tipke/Lang/Hey, Steuerrecht, 2015, § 3, S. 69.
\textsuperscript{193} Vgl. Birk [u.a.], Steuerrecht, 2014, S. 21; Tipke, StRO I, 2000, S. 257.
\textsuperscript{194} Dazu Tipke/Lang/Hey, Steuerrecht, 2015, § 3, S. 69.
\textsuperscript{195} Da Lenkungsnormen keine Lastenverteilung berücksichtigen, werden sie auch als steuerinterventionistische Normen bezeichnet, vgl. Birk [u.a.], Steuerrecht, 2014, S. 63.
\textsuperscript{196} Dazu Tipke/Lang/Hey, Steuerrecht, 2015, § 3, S. 70.
\textsuperscript{197} Über Sozialzwecknormen als Oberbegriff siehe Glaser, StuW 2012, 168 (168).
\textsuperscript{198} Einordnung von Tipke/Lang/Hey, Steuerrecht, 2015, § 3, S. 69 f.
\textsuperscript{199} Dazu Glaser, StuW 2012, 168 (168).
\textsuperscript{200} Das ist der Fall bei der Tabaksteuer, um ein komplettes Verbot zu vermeiden, was mittlerweile langsam schon zu sehen ist, vgl. Marcos, FDUA 2013, 71 (75).
\textsuperscript{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. Im Folgenden werden die Struktur und Rechtsmäßigkeit 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 entwickelten Besteuerungsmodell.

Die zentrale Idee der Pigou-Steuer ist die Besteuerung von umweltschädigenden Aktivitäten, sodass auf den Verbrauch oder auf die Inanspruchnahme von Umweltgütern eine den Preis für die Umwelt simulierende Steuer erhoben wird, die die Kosten des Umweltverbrauchs in Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte mit einbezieht. Die Struktur der Pigou-Steuer entspricht der einer indirekten Verbrauchsteuer mit der Abwälzung des vom Unternehmer

202 Dazu Tipke/Lang/Englisch, Steuerrecht, 2015, § 18, S. 1111.
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.

Ausgangspunkt der hier analysierten steuerrechtlichen Diskussion ist also die individuelle Verantwortung für die von der Verschmutzung der Umwelt durch
industrielle Produktion und Konsum verursachten Kosten. Im Prinzip trägt die Allgemeinheit die Kosten für die Umwelt (Gemeinlastprinzip\textsuperscript{214}), 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 Verantwortlichen\textsuperscript{215} –, 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\textsuperscript{216}) und werden indirekt durch die Gesellschaft verteilt (Gemeinlastprinzip). Dadurch wird das „Verursacherprinzip“ in seiner ökonomisch-zweckrationalen Deutung\textsuperscript{217} in das Steuerrechtssystem eingeführt. Ergebnis insoweit sind nach Hesselle\textsuperscript{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.\textsuperscript{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

\textsuperscript{214} Zum Gemeinlastprinzip als ökologischer Verantwortung der Allgemeinheit siehe Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 195 f.
\textsuperscript{218} 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.\textsuperscript{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 geheilt\textsuperscript{221} und das Verursacherprinzip auch gerecht verwirklicht. Die Effektivität der Steuer hängt jedoch von der Elastizität von Angebot und Nachfrage der Güter ab.\textsuperscript{222} Wenn es keine Ausweichmöglichkeiten gibt, funktioniert der Lenkungsappell der Steuer nicht\textsuperscript{223} 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.\textsuperscript{224} Dennoch müssen diese Externalitäten eine geeignete Bemessungsgrundlage für die Steuer bzw. einen steuerbaren Sachverhalt\textsuperscript{225} darstellen. Der Steuertatbestand soll in einem gerechten rationalen Steuersystem ein geeigneter Indikator der steuerlichen Leistungsfähigkeit (Einkommen, Vermögen oder Konsum)\textsuperscript{226} der Steuerbelasteten darstellen und deshalb an wirtschaftlichen Vorgängen der Steuerpflichtigen anknüpfen.\textsuperscript{227} Dadurch werden die steuerbaren umweltschützenden Tatbestände, die meist an umwelterhebliche wirtschaftliche Vorgänge anknüpfen, erheblich

\textsuperscript{221} Dazu Sturm/Vogt, Umweltökonomik, 2011, S. 73.
\textsuperscript{222} Vgl. Khazzoum [u.a.], Energie und Steuern, 2011, S. 20; Bareis/Elser, DVBl 2000, 1176 (1179).
\textsuperscript{223} Dazu Hey, StuW 1998, 32 (34).
\textsuperscript{226} Siehe dazu Tipke/Lang/Seer, Steuerrecht, 2015, § 6, S. 233.
\textsuperscript{227} Vgl. Jobs, DÖV 1998, 1039 (1041 f.).
begrenzt. Zu Steuertatbeständen werden demnach nur der ordnungs- und strafrechtlich erlaubte Verbrauch und die Nutzung von Umweltgütern\textsuperscript{228} und andere quantifizierbare umweltschädliche Verhaltensweisen, wie Verschmutzungsemisionen. Trotz ihrer defizitären Gerechtigkeitsqualität\textsuperscript{229} werden Verbrauchsteuern in Deutschland und Brasilien stark genutzt. Da die Steuer vom Steuerpflichtigen (Produzent von Waren und Dienstleistungen) an den Endverbraucher überwälzt wird und dessen persönliche Verhältnisse nicht berücksichtigt werden können, belasten aber solche Steuern unter Umständen auch das Existenzminimum.\textsuperscript{230} Dies ist besonders problematisch in Bezug auf die Besteuerung von Umweltgütern, da die Umwelt als wesentlich für die Lebensqualität des Individuums gilt.\textsuperscript{231} Zur Abmilderung dieser Verzerrungen können allerdings Gegenmaßnahmen wie z.B. Steuervergünstigungen eingeführt werden.\textsuperscript{232} In diesem Sinne kann festgestellt werden, dass der umweltschädliche Verbrauch Steuertatbestand einer Umweltsteuer sein kann,\textsuperscript{233} jedoch mit dem Vorbehalt, dass sie bei der Belastung des Existenzminimums vergütet werden soll.\textsuperscript{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.\textsuperscript{235}

\textsuperscript{228} Siehe noch Abs. IV Nr. 4 lit. a dieses Kapitels.
\textsuperscript{229} Dazu Tipke/Lang/Hey, Steuerrecht, 2015, § 3, S. 83; Englisch, in: Kube [u.a.], Staat und Verfassung, 2013, S. 2081 (2086 f.).
\textsuperscript{230} Tipke/Lang/Hey, Steuerrecht, 2015, § 3, S. 83.
\textsuperscript{231} Wie ausdrücklich in Art. 225 CF.
\textsuperscript{232} Dazu Tipke/Lang/Hey, Steuerrecht, 2015, § 3, S. 83.
\textsuperscript{234} Vgl. Tipke/Lang/Hey, Steuerrecht, 2015, § 3, S. 83; Bareis/Elser, DVBl 2000, 1176 (1182).
\textsuperscript{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 gleichzeitige Verfolgung von Lenkungszwecken 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 Lenkungszweck wegen seiner steuerrechtlichen

\(^{237}\) 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 bestimmen\textsuperscript{240} und überdies der Lenkungszweck verfassungsrechtlich legitim und in verhältnismäßiger Weise ausgestaltet sein muss.\textsuperscript{241} Auch ist die Steuer gleichheitsgerecht auszugestalten.\textsuperscript{242}

Nicht vereinbar mit dem Steuerbegriff und insbesondere mit dem Abgabenbegriff im brasilianischen Art. 3 CTN\textsuperscript{243} 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 CO\textsubscript{2}-Emissionen, die ein ökologisch unerwünschtes Verhalten darstellen. Emissionen über gesetzlich bestimmte Grenze hinaus sind in der Regel nicht erlaubt\textsuperscript{244} und dürfen nicht besteuert werden. Allerdings darf die CO\textsubscript{2}-Menge, die unter dieser Grenze tatsächlich ausgestoßen wird, als Steuertatbestand angenommen werden.\textsuperscript{245}

Vom Steuerbegriff ebenfalls nicht erfasst ist eine Abgabe, bei der die Steuerungsfunktion die Erzielung von Einnahmen völlig verdrängt, sog.

\begin{footnotesize}

\textsuperscript{241} Dazu Glaser, StuW 2012, 168 (181).


\textsuperscript{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.\textsuperscript{4} Übersetzung J.M.


\end{footnotesize}

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.

Das Thema gewinnt an Bedeutung in der Diskussion über Lenkungssteuern, die in der Regel ein bestimmtes Verhalten zurückdrängen sollen. 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. Wenn diese Entscheidungsmöglichkeit abgeschafft wird, gibt es keine ausreichende

---

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).
254 In Zitzelsberger, BB 1995, 1769 (1778); Englisch, in: Kube [u.a.], Staat und Verfassung, 2013, S. 2081 (2087 f.).

Wenn die Umweltsteuer den Steuerbegriff nicht erfüllt, dann fehlt es an der Steuerkompetenz, diese Abgabe als Steuer zu erheben.\footnote{Vgl. BVerfGE 98, 106 (118).} Die Subsumtion einer nach dem Pigou-Steuer-Modell ausgestalteten Abgabe unter nichtsteuerliche Abgaben wird dadurch jedoch nicht ausgeschlossen.\footnote{Zu den spezifischen Voraussetzungen siehe oben Abs. III dieses Kapitels.}

\section*{b) Steuererhebungskompetenz}

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 eingeführt. 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 Alphasesensteuern 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).
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.
herkömmlichen Steuern wirken und soweit sie nicht die gleichen Tatbestandsmerkmale und Bemessungsgrundlagen wie die herkömmlichen Steuern haben. Die Einführung einer Umweltsteuer, solange sie an den Endverbraucher überwälzt 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. Abweichend davon wird in Brasilien insbesondere von Schoueri 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).
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.\textsuperscript{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.\textsuperscript{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.\textsuperscript{276} Daraus folgt, dass die steuerliche Belastungswirkung von Steuern nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen bzw. nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip\textsuperscript{277} verteilt werden soll.\textsuperscript{278} Umweltsteuern können jedoch Steuerpflichtige mit gleicher Leistungsfähigkeit unterschiedlich besteuern.\textsuperscript{279} Als steuerliche Normen mit Gestaltungswirkung\textsuperscript{280} können Lenkungsnormen wegen eines besonderen Belastungsgrundes die Durchbrechung


\textsuperscript{276} Die Lastengleichheit wird als das oberste systemtragende Prinzip des Steuerrechts anerkannt, vgl. \textit{Birk [u.a.], Steuerrecht, 2014, S. 62; Paulsen, Curso de Direito Tributário, 2014, S. 50.}


\textsuperscript{278} Dazu \textit{Balmes, Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Systematisierung von Umweltsteuern, 1997, S. 160; Hey, StuW 1998, 32 (40).}

\textsuperscript{279} Umweltsteuern als Verbrauchsteuern drücken schwerlich erhöhte Leistungsfähigkeit aus und stellen deshalb häufig eine Sonderbelastung dar, vgl. \textit{Balmes, Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Systematisierung von Umweltsteuern, 1997, S. 162.}

\textsuperscript{280} Vgl. \textit{Birk [u.a.], Steuerrecht, 2014, S. 65.}

Bezugspunkt der Prüfung, ob ein Mittel geeignet ist, ist ob es einem bestimmten öffentlichen Zweck (Gemeinwohl) dient. 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“ bzw. was zu der Verwirklichung des menschenwürdigen Daseins beiträgt. Wie diese Untersuchung bisher gezeigt hat, 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.

281 Vgl. Tipke/Lang/Hey, Steuerrecht, 2015, § 3, S. 74; Schoueri, Normas tributárias indutoras e intervenção econômica, 2005, S. 246.
285 Siehe dazu Schoueri, Normas tributárias indutoras e intervenção econômica, 2005, S. 293
289 Siehe oben Kapitel A.
Weiter wird die Geeignetheit die Besteuerung durch eine Prüfung festgestellt, ob die Erhebung der Abgabe für die Zielerreichung dienlich ist. Entscheidend ist hier die Wirkung der Abgabe bzw. die zu erwartende Reaktion der Steuersubjekte. 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, die im Einzelfall zu prüfen sind.


(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, 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.
293 Dazu Müselin, JZ 2012, 243 (247).
(3) Die mögliche Ungeeignetheit einer lenkenden Umweltsteuer, ein regelmäßiges fiskalisches Aufkommen zu erbringen wird durch die Anpassung der Steuersätze geheilt.\textsuperscript{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.\textsuperscript{299} Dies schließt jedoch im Einzelfall eine ergänzende Analyse der wirtschaftlichen Konsequenzen der Einführung der Lenkungsabgabe nicht aus.\textsuperscript{300}

Die Erforderlichkeit einer Lenkungssteuer ist gegeben, wenn kein milderes, aber gleich wirksames Instrument das Ziel der Lenkungssteuer erreichen kann.\textsuperscript{301} Eine Erforderlichkeitsprüfung kommt insbesondere dann in Betracht, wenn bei der Eignungsprüfung die Abgabe und eine oder mehrere Alternativen zur Zielerreichung gleichermaßen geeignet sind.\textsuperscript{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.\textsuperscript{303}

\textsuperscript{300} Für \textit{Hey} bedarf es hier “der Formulierung konkreter Einzelziele, da nur sie eine Erfolgskontrolle und damit Aussagen über die Lenkungseffizienz ermöglichen“, \textit{Hey}, StuW 1998, 32 (41).
\textsuperscript{302} Dazu \textit{Möslein}, JZ 2012, 243 (247).
\textsuperscript{303} \textit{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. \textit{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 Individualssphäre.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

305 Siehe Kapitel D.
309 Nach diesem Prinzip gewinnt der Steuerzahler mit der Steuer, „indem die Vorteilhaftigkeit der steuerfinanzierten Gemeinschaft die Steuerlast überwiegst“, Tipke/Lang/Hey, Steuerrecht, 2015, § 3, S. 75.

5. Umweltsteuern als Zwecksteuern


310 In Tpke/Lang/Hey, Steuerrecht, 2015, § 3, S. 75.
313 Bzw. aus dem englischen beneficiary- und user-pay principle, nach dem der Nutznießer und der Benutzer der Umwelt direkt für diese verantwortlich sind.
315 Siehe dazu oben Fn. 211.

Steuerrechtlich lässt sich die Umweltsteuer als Zwecksteuer dadurch begründen, dass nur durch diese Form die Aufkommensneutralität und folglich die Gerechtigkeit der Besteuerung gewährleistet wird. Ökologisch sind Umweltsteuern als Einnahmeinstrument zur Umweltschutzfinanzierung zu rechtfertigen. Finanzpolitisch wird der Staat in seinen öffentlichen Ausgaben durch die Gebundenheit des Aufkommens stärker kontrolliert und die Steuermoral wird dadurch erhöht, dass die unpopuläre Abgabenerhebung mit einem populären Zweck verbunden wird. Zur Umsetzung werden oft ökologische Fonds geschaffen, die umweltschützenden Staatsaufgaben dienen.

319 Siehe oben Abs. IV Nr. 3 dieses Kapitels.
322 Dazu 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


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).
330 Dazu Gosch, StuW 1990, 201 (209); BVerfGE 93, 319 (348); Maunz/Dürig/Kube, GG, 2013, Art. 110, Rn. 144.


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.


---

332 Siehe dazu Costa, M., juris rationis 2012, 89 (91); Bernardi, Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico 2008, 55 (68).


unrealistisch. Bei fehlender Harmonisierung von indirekten Steuern wird in der Regel ein Grenzausgleich erforderlich, was jedenfalls im Rahmen von wirtschaftlichen Integrationen Probleme verursacht.\textsuperscript{345}

(4) Wirtschaftlich relevant ist der von der Pigou-Steuer abgeleitete sog. \textit{trade-off}-Effekt: die Reduktion der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen führt zur Gefahr vermehrter Arbeitslosigkeit sowie zu Problemen bei der Inflationskontrolle\textsuperscript{346} 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.\textsuperscript{347}


Die Nutzung des Verbrauchsteuermodells für Lenkungssteuern und die zunehmende Einführung dieser im Rahmen des Sozialstaats (Verbrauchsteuerkonglomerat\textsuperscript{349}) stellen eine konsumorientierte Besteuerung dar, die zu einer Benachteiligung der Finanzschwachen und einer Bevorzugung der Finanzstarken führt.\textsuperscript{350} Dasselbe geschieht bei der Einführung von Umweltsteuern: Der Finanzschwächer, der sein Auto aufgrund des höheren Benzinpreises nicht mehr so oft benutzen kann, wird empfindlicher belastet als der Finanzstärker, der

\textsuperscript{345} Vgl. Zitzelsberger, DB 1996, 1791 (1793).
\textsuperscript{347} Dazu Felippi, in: \textit{Desafios para a conservação e uso sustentável}, 2012, S. 29 (44 f.).
\textsuperscript{349} Zu den Rationalitätsdefiziten besonderer Verbrauchsteuern siehe Tipke/Lang/Englisch, Steuerrecht, 2015, § 18, S. 1114 ff.

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 Umwelt\footnote{Vgl. Gómez-Baggethun [u.a.], EE 2010, 1209 (1216).} 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.\footnote{Dazu Hansmeyer/Ewringmann, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1990, 34 (37).}
G. Energieverbrauch und Steuerreformprojekte in Deutschland und in Brasilien

I. Problemaufriss


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

---

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

---


\(^6\) Über die Erwartungen an einer Steuerreform siehe Bareis/Elser, DVBl 2000, 1176 (1176).

\(^7\) Vgl. Franke, StW 1990, 217 (218).


\(^10\) 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.\footnote{11 Laut \textit{Bareis} und \textit{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-CO$_2$-Emission\textsuperscript{,} \textit{Bareis/Elser}, DVBl 2000, 1176 (1176).}


Im Folgenden soll nun die ökologische Steuerreform in Deutschland analysiert und als Vorbild für die gegenwärtige brasilianische Steuerreform genommen werden.
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 Umweltschutzzielen durch das Steuerrecht weitgehend parallel zur Auseinandersetzung über die Verankerung des Umweltschutzzieles im Grundgesetz.


20 Dazu Stein/Thoms, BB 2009, 1451 (1452).
Grundlage eines Vorschlags von 1997\textsuperscript{22} die Energiesteuerrichtlinie (EnergieStRL)\textsuperscript{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.\textsuperscript{24} Daneben sollten die Mitgliedstaaten nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie von 2001\textsuperscript{25} den Anteil von Strom aus erneuerbaren Energien erhöhen\textsuperscript{26} und ihre Energieeffizienzbilanz verbessern.\textsuperscript{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.\textsuperscript{28} Vor dem Hintergrund des offensichtlichen Scheiterns des Ordnungsrechts, allein den Umweltschutz zu gewährleisten,\textsuperscript{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


\textsuperscript{24} Dazu Tipke/Lang/Englisch, Steuerrecht, 2015, § 18, S. 1108 f.


\textsuperscript{27} Vgl. Ekardt, ZUR (Sonderheft) 2004, 405 (406).

\textsuperscript{28} So schon Hendler, AöR 1990, 577 (579).

\textsuperscript{29} In diesem Sinne Gosch, StuW 1990, 201 (202); Wilhelm, BB 1990, 751 (756).
werden, 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.


Über mehrere Jahre haben alle politischen Parteien ihre eigenen Vorschläge für eine ökologische Steuerreform vorgestellt, doch blieben verschiedene Punkte umstritten, bspw. ob Abgaben (so die Mehrheit der CDU und die Grünen) oder

---

30 Dazu Bareis/Elser, DVBI 2000, 1176 (1180).
32 Nach Hansmeyer/Ewringmann, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1990, 34 (34 f.).
34 Nach Gosch, StuW 1990, 201 (201 ff.).
35 Dazu Zitzelsberger, BB 1995, 1769 (1773).
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. Seit 1989 schloss keine Partei mehr die Erforderlichkeit von Umweltabgaben oder -steuern aus, 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'" und dazu die Verteuerung der Energienutzung als Lösung der zentralen Energiefrage.

2. Der gesetzliche Einstieg in die ökologische Steuerreform


Mit der Ökosteuerrreform sollte eine doppelte Dividende erzielt werden: Einerseits Umweltqualitätsverbesserung durch weniger Umweltbelastung einschließlich eines Anreizes zum Energiesparen, 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).
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- Lenkungsverbrauchsteuer58.

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

---

53 Stromsteuergesetz, BGBl, I, 24.03.99.
2003 in vier Stufen erhöht hat.\textsuperscript{60} Als dritte Stufe folgte 2003 das Gesetz zur Fortentwicklung der ökologischen Steuerreform\textsuperscript{61} mit einer neuen gestaffelten Erhöhung der Mineralölsteuer und neuen Änderungen beim Stromsteuergesetz. Als Anpassung des nationalen Rechts an die ebenfalls 2003 erlassene EU-Energierichtlinie\textsuperscript{62} wurde 2006 ein neues Energiesteuergesetz\textsuperscript{63} 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 Energie\textsuperscript{64} (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-Anteil\textsuperscript{65} der Energiesteuer und volles Aufkommen der Stromsteuer) zur Senkung der Sozialbeiträge\textsuperscript{66} wurde zwar nicht steuergesetzlich normiert,\textsuperscript{67} aber durch das Gesetzgebungsverfahren zum Ausdruck gebracht.\textsuperscript{68}

Die Energiesteuer besteuert den Verbrauch von Rohstoffen wie Mineralöle, Erdgas und Kohle, d.h. Produkten zur Energieerzeugung, soweit diese als Kraft-

\textsuperscript{60} Vgl. Bareis/Elser, DVBl 2000, 1176 (1177).
\textsuperscript{63} Gesetzes zur Neuregelung der Besteuerung von Energieerzeugnissen und zur Änderung des Stromsteuergesetzes, BGBI, I, 15.07.2006.
\textsuperscript{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.
\textsuperscript{67} Vgl. Soyk, Energie- und Stromsteuerrecht, 2013, S. 3.
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. Nach der
 ökologischen Steuerreformen ist ein umfangreicher Katalog an Steuerentlastungen
 aus umweltpolitischen Gründen⁷⁰ in §§ 45 ff. EnergieStG in Form eines Erlasses,
 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 Aufkommensneutralitätsprinzips 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

---

⁷¹ Dazu Franke, StuW 1990, 217 (220). Die Energiesteuer ist in Deutschland die dritteinträglichste
⁷³ Vgl. Gesetz über die weitere Finanzierung von Maßnahmen zur Verbesserung der
⁷⁴ Die energiepolitische Zweckbindung des Aufkommens der Heizölbesteuerung wurde 1988
⁷⁵ In diesem Sinne Soyk, Energie- und Stromsteuerrecht, 2013, S. 8.
⁷⁶ Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Einführung einer Steuer auf
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
Letztverbraucher. 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. Um die umweltschützende Lenkungsfunktion der Stromsteuer zu erreichen bzw. die Nutzung sauberer Energie zu fördern, wird der allein aus erneuerbaren Energieträgern hergestellte Strom (sog. Ökostrom) von der Stromsteuer befreit (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 StromStG).

Um die Wettbewerbsfähigkeit von deutschen Unternehmen hinsichtlich des Außenhandels zu sichern, bekommt 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 Spitzenausgleich (§ 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.

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

---

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).
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.  

\[\text{Vgl. Tipke/Lang/Englisch, Steuerrecht, 2015, § 18, S. 1111.}\]


\[\text{Dazu List, BB 2000, 1216 (1217); Selmer, in: Tipke/Söhn/Trzaskalik, Gedächtnisschrift für Christoph Trzaskalik, 2005, S. 411 (413 f.); Englisch, in: Kube [u.a.], Staat und Verfassung, 2013, S. 2081 (2086).}\]


\[\text{Siehe dazu Kapitel F Abs. IV Nr. 4 lit. b.}\]

\[\text{a) Kritische Stimmen}\]

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. Zum anderen könnten die Ökosteuern Erdrosselungssteuern darstellen: Hinsichtlich ihrer Lenkungsfähigkeit gäben sie wegen der Unentbehrlichkeit der Energie im täglichen Leben dem Steuerpflichtigen keine andere Wahl, als die Steuer zu zahlen, was ein ordnungsrechtliches Verbot darstellen könnte.

(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.\[\text{Die}][85]
Gesetzgebungskompetenz müsste dem Bund dann abgesprochen werden, wenn die Stromerzeugnisse (umweltschädlicher Verbrauch) kein steuerbarer Tatbestand wäre. 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 Gewerbekapitalsteuer anstatt eine Verbrauchsteuer darstellen.

(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. Auch könne als ungerecht angesehen werden, dass Kleinverbraucher (die am wenigsten Umweltbelastungen verursachen) aus Vereinfachungsgründen nicht begünstigt werden.

(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. Auch nur diejenigen Ökosteuerzahler, die sozialversicherungspflichtig sei, nicht aber die selbstständig Tätigen, die Beamten, Studenten und Rentner profitieren von der Minderung der Rentenversicherungsbeiträge.

---


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).


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.\(^{96}\)

\begin{quote}
\textit{b) Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 20. April 2004}
\end{quote}

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).
\(^{101}\) 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


103 BVerfGE 110, 274 (295).
105 BVerfGE 110, 274 (298 f.).
106 BVerfGE 110, 274 (299).
107 BVerfGE 110, 274 (300).

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 erfolgreich beendet. Die aktuelle Diskussion der Weiterentwicklung

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, 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. 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.

(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


Wirtschaftsstarken, was durch anderen Maßnahmen verringert werden soll. Gegen diese Problematik schlagen Bareis und Elser 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). 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“.


118 Siehe dazu Kapitel F Abs. IV Nr. 6.
120 Bareis/Elser, DVBl 2000, 1176 (1182).
124 Dazu Gawel/Purkus, Zeitschrift für Energiewirtschaft 2015, 77 (100).
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.\footnote{127} Damit wurden die von der Reduzierung von CO₂-Emissionen durch Steuerung des Energieverbrauchs verursachten Verzerrungen bzw. die Begünstigung von Steinkohle, Dieselkraftstoff und Flugbenzin\footnote{128} zu einem erheblichen Problem der heutigen Energiebesteuerung.\footnote{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.\footnote{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.\footnote{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.\footnote{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.\footnote{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,\footnote{134} was bis jetzt nur begrenzt geschieht.\footnote{135} Dazu

\footnote{127} Dazu Gawel/Purkus, Zeitschrift für Energiewirtschaft 2015, 77 (79).
\footnote{128} Vgl. Khazzoum [u.a.], Energie und Steuern, 2011, S. 25.
\footnote{129} Vgl. Gawel/Purkus, Zeitschrift für Energiewirtschaft 2015, 77 (77).
\footnote{130} Vgl. Gawel/Purkus, Zeitschrift für Energiewirtschaft 2015, 77 (80).
\footnote{132} Vgl. Rücknahme von Vorschlägen der Kommission, Amtsblatt der Europäischen Union, 58, 07/03/2015.
\footnote{133} Dazu Gawel/Purkus, Zeitschrift für Energiewirtschaft 2015, 77 (86).
\footnote{134} In diesem Sinne Gawel/Purkus, Zeitschrift für Energiewirtschaft 2015, 77 (80).
\footnote{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.\textsuperscript{136}

Gawel und Purkus\textsuperscript{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.\textsuperscript{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.\textsuperscript{139} Obwohl einige Fortschritte in diesem Bereich zu beobachten sind,\textsuperscript{140} sind viele Vorschläge zur ökologischen Änderung des Steuersystems gescheitert: Das brasilianische Steuersystem ist, insbesondere


\textsuperscript{137} Gawel/Purkus, Zeitschrift für Energiewirtschaft 2015, 77 (99 f.).

\textsuperscript{138} Ekardt schlägt ähnlich im Rahmen der EU höhere Steuersätze, ein stärker regulatorer Wettbewerb und die Beseitigung sinnwidriger Subventionstatbestände für die Verbesserung der Energieeffizienz vor, vgl. Ekardt, ZUR (Sonderheft) 2004, 405 (406).

\textsuperscript{139} Bspw. die von den Verfassungsänderungsvorschlägen versuchten Steuerreformen, die noch analysiert werden.

auf der Verfassungsebene\textsuperscript{141}, wenig ökologisch.\textsuperscript{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 	extit{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.

\textbf{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 CF\textsuperscript{143}, dass die Exekutive die Sätze der Einfuhrsteuer (\textit{Imposto sobre Importações}), der Ausfuhrsteuer (\textit{Imposto sobre Exportações}), der Steuer auf die Herstellung industrialisierter Güter (IPI – \textit{Imposto sobre Produtos Industrializados})\textsuperscript{144} sowie der Steuer auf finanzielle Umsätze (IOF – \textit{Imposto sobre}}
Operações Financeiras) auch aus außerfiskalischen Gründen ändern darf. Damit wurde zugleich das außerfiskalische Ziel des Umweltschutzes bei diesen Steuern verfassungsrechtlich zugelassen.


„Grüne Nuancen“ lassen sich bei den wichtigsten brasilianischen Steuern in Form von ökologischen Steueranreizen als Verwirklichung des

---

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.


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.


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.


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, 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 verfassungsrechtlichen Gewährleistungen nicht gefährdet. In diesem Sinne umfasst die soziale Funktion

158 So Costa, M., juris rationis 2012, 89 (92).
159 Bspw. die Stadt Rio de Janeiro gemäß dem Stadtgesetz 2.877/97.

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

---


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.).

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


165 Siehe dazu Kapitel F Abs. III Nr. 4.

b) Umweltauswirkungen der CIDE-Comb


---

171 Siehe dazu die Studie von Domingues [u.a.], Revista tributária e de finanças públicas 2012, 207 (211).
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 Tôrres, 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 2012\textsuperscript{176} die CIDE-Comb-Sätze für alle Kraftstoffe bei Null festgelegt, sodass sie bis 2015 nicht erhoben wurde.\textsuperscript{177} Der Unterschied zwischen umweltschädlichen und umweltschonenden Kraftstoffen ist noch immer sehr gering und die Besteuerung des umweltschonenden Ethanol s noch immer sehr hoch. Damit wird der Ethanolverbrauch gegenüber dem Benzinverbrauch nicht bevorzugt, wie es der Grundsatz des Umweltschutzes eigentlich erforderte.\textsuperscript{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.\textsuperscript{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.\textsuperscript{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 Staats eingriff 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

\textsuperscript{176} Decreto Nr. 7.764, Diário Oficial da União, 1, 22.06.2012.
\textsuperscript{177} Dieser Beschluss wurde durch den Art. 4 des Decreto Nr. 8.395/2015 am Anfang 2015 erhoben.
\textsuperscript{178} Auch in Tôrres, ConJur 2012, 1 (1).
\textsuperscript{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.
\textsuperscript{180} Dazu Tôrres, ConJur 2012, 1 (3); Domingues/Moreira, Rev. Direito Int. Econ. Tribut. 2009, 219 (228).
Aufkommen den Abgabenpflichtigen 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?


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

---


---

183 Programa de Integração Social (PIS): Programm zur sozialen Integration.
185 Dazu Martins, Revista do Sescon - SP 2011, 10 (10).
186 Vgl. Fernandes, Consulex 2013, 49 (49).
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).


---

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).
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.\textsuperscript{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 Verhalten\textsuperscript{201} 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.


\textsuperscript{200} Dazu Harada, Revista tributária e de finanças públicas 2013, 27 (30 f.).
\textsuperscript{201} Vgl. Felippi, in: Desafios para a conservação e uso sustentável, 2012, S. 29 (43); Amaral, RDA 2008, 212 (226).

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.\textsuperscript{204} Daher scheint es zunächst einfacher und sinnvoller, kleinere Anpassungen am geltenden Steuersystem vorzunehmen, anstatt grundlegend neue Umweltsteuern einzuführen.\textsuperscript{205} Trotz ihrer Mängel ist die CIDE-Comb bereits eine ökologische Abgabe und eine \textit{Ecotax} im Sinne der OECD-Definition,\textsuperscript{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

\textsuperscript{202} Folgenden Daten und Schlussfolgerungen über die brasilianische Verbrauchbesteuerung vgl. Gassen \textit{u.a.}, Sequência 2013, 213 (215-230).
\textsuperscript{203} Nach Daten des brasilianischen Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung (IPEA) belastet das brasilianische Steuersystem die Ärmeren verhältnismäßig mehr, was eine Konsequenz der Steuerregressivität ist, vgl. Gassen \textit{u.a.}, Sequência 2013, 213 (223).
\textsuperscript{206} Vgl. oben Kapitel F Fn. 70.

b) Mögliche Schritte zu einer verstärkten Ökologisierung des Abgabenrechts

Tôrres 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.

Was sich zurzeit als erforderlich herausstellt, ist die korrekte Auslegung des Steuerrechts. Danach sollten Steuersätze sozial und umweltschützend selektiv angewendet werden und die Besteuerung darf so gestaltet werden, dass der Staat oder der Steuerpflichtige als Verursacher gesehen wird.

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“ 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 vor, dass geld- und fiskalpolitische

---

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.
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.\textsuperscript{215} Bei der Steuer auf Dienstleistungen ergibt sich die Möglichkeit, den Steuersatz zwischen dem minimalen und maximalen Wert gemäß den durch die besteuernde Dienstleistung verursachten Umweltbelastungen einzustufen. Bei der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer könnten Steuervergünstigungen bei umweltschützenden Projekten oder Steuerbefreiungen für von umweltrelevanten Tätigkeiten abgeleitete Einkünfte eingeführt werden.\textsuperscript{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.\textsuperscript{217} Im Falle der Steuer auf Industrieprodukte könnten ökologische Produkte noch weiter durch das verfassungsrechtlich gebotene Selektivitätsprinzip reduziert besteuert oder sogar gänzlich befreit werden.\textsuperscript{218} Beispielsweise könnten Haushaltsgeräte mit höherer Energieeffizienz oder niedrigerem Wasserverbrauch, bei denen bis jetzt kein reduzierter Steuersatz angewendet wird,\textsuperscript{219} bevorzugt werden. Im Rahmen der Grundsteuer in urbanen Gebieten könnten progressive Steuersätze für Eigentum, das der Umwelt dient, eingeführt werden.\textsuperscript{220} Bei der Kfz-Steuer könnte eine reduzierte Steuerbelastung für Fahrzeuge mit umweltschützender Technologie, wie

\begin{footnotes}
\footnote{\textit{Dazu Bernardi}, Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico 2008, 55 (68 f.).}
\footnote{\textit{Vorschläge in Gusmão}, Revista tributária e de finanças públicas 2006, 113 (133 ff.); \textit{Costa, R.}, Lusíada Direito e Ambiente 2011, 329 (342).}
\footnote{\textit{Vgl. Costa R.}, Lusíada Direito e Ambiente 2011, 329 (342).}
\footnote{\textit{Dazu Costa, R.}, Lusíada Direito e Ambiente 2011, 329 (342).}
\footnote{In der Studie von \textit{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. \textit{Nilson} \textit{u. a.}, Revista catarinense da ciência contábil 2010-2011, 9 (22 ff.).}
\end{footnotes}
elektrische oder hybride Fahrzeuge, angeboten werden. 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.


---

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 ff.).

222 Vorschläge für Ein- und Ausfuhrsteuern in Gusmão, Revista tributária e de finanças públicas 2006, 113 (133 ff.).


PEC 31/07 versucht wurde, die Mehrwertsteuern (IPI, ICMS und ISS) in einer einzigen Bundesmehrwertsteuer (IVA-F) zusammenzufassen.\textsuperscript{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 Sachverhalte\textsuperscript{227} 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.\textsuperscript{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 Ökosteuer 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 Abgabenpflichtigen kommt es jedoch nicht. In der Tat merkt Martinho\textsuperscript{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

\textsuperscript{226} Dazu Martins, Revista do Sescon - SP 2011, 10 (10).
\textsuperscript{227} Vgl. Cavalcante, IP 2011, 355 (361).
\textsuperscript{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).
\textsuperscript{229} Martinho, RIDB 2013, 15271 (15295).

230 Dazu Tôrres, ConJur 2012, 1 (1).
Schlussfolgerungen


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.

und daher an den Konsum anknüpft, was ein Indikator der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist.


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) entzünden, 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 punktualen Ungerechtigkeiten der Ökobesteuerung zu neutralisieren.

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)baut, 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 Steuerungsinstruments 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.

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


Bosselmann, Klaus, Im Namen der Natur: Der Weg zum ökologischen Rechtsstaat, Bern [u.a.]: Scherz, 1992.


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].


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/brasiliern-oelfeld-rio-de-janeiro (Stand: 05.11.13).


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].


Heintzen, Markus, Staatsshaushalt, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), Rechtsquellen, Organisation, Finanzen, Handbuch des Staatsrechts der


Isensee, Josef, Positivität und Überpositivität der Grundrechte, in: Badura, Peter / Merten, Detlef / Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Grundrechte in Deutschland: Allgemeine Lehren


Merten, Detlef, Begriff und Abgrenzung der Grundrechte, in: Badura, Peter / Merten, Detlef / Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Grundrechte in Deutschland: Allgemeine Lehren I,


Ramos, Erasmo Marcos, Direito ambiental comparado: (Brasil, Alemanha, EUA); uma análise exemplificada dos instrumentos ambientais brasileiros à luz do direito comparado, Maringá: Midograf, 2009.


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].


Thöne, Michael, Subventionen und staatliche Beihilfen in Deutschland, Köln: Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut (FiFo) der Universität zu Köln, 2005 [zitiert: Thöne, Subventionen und staatliche Beihilfen, 2005].


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].


Wunder, Sven, Payments for Environmental Services: Some Nuts and Bolts, Bogor: CIFOR, 2005


Anhang I - Ausgewählte Vorschriften der brasilianischen Verfassung von 1988

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 zueinbeisigen 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;

---

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.

§ 3º - 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.

§ 4º - Brasilien ist der Zuständigkeit dem internationalen Strafgerichtshof unterzogen, zu dessen Gründung er beigetreten ist.

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.
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.
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 Abgabenerhebungsbeuflugnis 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 Abgabenpflichtigen;
b) Abgabenpflicht, -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.

Einziger § - 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:

I – es optional für den Abgabepflichtig ist;

II – zwischen Staaten unterschiedliche Voraussetzungen festgesetzt werden können;

III – die Erhebung einheitlich und zentralisiert ist und die entsprechende Aufkommensanteil jeder Staat unverzüglich verteilt wird; dabei ist jedweder Vorenthaltung oder Bedingung verboten;

IV – die Erhebung, die Überwachung und die Betreibung zwischen die Gliedstaaten geteilt werden können, bei Anwendung des einheitlichen nationalen Verzeichnisses der Abgabenpflichtigen.

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.

Art. 147. Der Bund ist in den Bundesterritorien für die staatlichen Steuern und, wenn das Territorium nicht in Munizipien eingeteilt ist, zusätzlich für die munizipalen Steuern zuständig; dem Bundesdistrikt stehen die munizipalen 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 Bevorstehen 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.
Einziger § - 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 Bundesämter 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]

Einziger § - 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 Abgabenpflichtigen 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 Abgabenpflichtigen, 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 gewinn orientiert
      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 laser optischen 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
eingerrichteten 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, Verengerung der Berechnungsgrundlage, Vergabe von vermuteten Krediten, Amnestien oder Erlass 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.

§ 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.

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.

ABSCHNITT III

BUNDESSTEUERN
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 Bundesdistriktbundes oder der Munizipien an über fünfundsechzig Jahre alte Personen, deren Gesamtrente 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 - siebzig 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:

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:

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 ergebender 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 Munizipien 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.

§ 4º - 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 Paragraph enthalten sind, wird die Steuer zwischen Herkunft- und Bestimmungsstaaten verteilt; die gleiche Verhältnismäßigkeit von Geschäften mit anderen Waren ist beizubehalten; [JM]

III – bei nicht an Steuerpflichtigen gerichteten zwischenstaatlichen Geschäften mit Naturgas und seiner Derivate und Schmierstoffen und Brennstoffen, die nicht in Nummer I dieser Paragraph 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.

§ 5º - 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]

§ 6º Die in Nummer III vorgesehene Steuer: [JM]

I – ist durch Mindestsätze begrenzt, die vom Bundessenate 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:
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:
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 Grundbesitz, 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 Warenhandelsgeschäfte und auf Dienstleistungen des zwischenstaatlichen und zwischen munizipalen Transportwesens sowie der Kommunikation;

Einziger § - 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 Warenhandelsgeschäfte und Dienstleistungen in ihren Bezirken realisierte Wertschöpfung;

II - bis zu einem Viertel, in Einklang mit den Regelungen des staatlichen Gesetzes oder, im Fall einen 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]


§ 2 - Keiner Gebiets einheit 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]


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 ihrer 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.

Einziger § - 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. 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 civil-, 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.


Einziger § - 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.


§ 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 voran gehenden 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;

§ 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]

§ 3º - 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 Derivativen, Erdgas und seinen Derivativen 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 Derivativen 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.

Einziger § - Bei der Ordnung der Beförderung zu Wasser legt das Gesetz die Bedingungen fest, bei denen Küsten- und Binnenschiffahrt von ausländischen Wasseraufbauten durchgeführt werden können.


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 Wachstumsplanung.

§ 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 Schuldauflassungen, deren Ausgabe zuvor durch den Bundesschatzamt 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 Gebieteinheiten 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


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)