

Diese Rechtslage spiegelt nicht etwa den unvermeidbaren Preis für den bundesdeutschen Föderalismus wider. Die großen Unterschiede im Regelungsgehalt hätten vielmehr durch ein abgestimmtes Vorgehen, etwa durch Erarbeitung eines Musterentwurfs der Länder zur Bekämpfung gefährlicher Hunde, so gering wie möglich gehalten werden sollen. Umso mehr ist zu hoffen, dass die bereits erwähnte Initiative des BMI, die darauf abzielt, auch auf EU-Ebene künftig ein generelles Verbot von Kampfhunden zu schaffen, erfolgreich verläuft. Für das nationale Recht könnte eine begrüßenswerte rechtsvereinheitlichende Wirkung vom Gemeinschaftsrecht ausgehen. Auf eine politische, aber auch im Hinblick auf eine tragfähige Gemeinschaftskompetenz rechtlich unsichere europäische Regelung⁷³ zu warten, erscheint angesichts der Brisanz des

den, wobei ein »überwiegendes besonderes Interesse« an der Hundehaltung dargetan werden muss.

73 Im Rahmen einer derartigen Regelung wird sich jedoch zunächst die Frage nach einer Gemeinschaftskompetenz stellen, die für

Themas jedoch nicht ratsam. Zum effizienten Schutz vor Kampfhunden führt daher kein Weg an einem einheitlichen und umfassenden nationalen Zuchtverbot, das bestimmte Rassen verbietet und das durch ein entsprechendes Einfuhrverbot flankiert wird, vorbei⁷⁴. Andernfalls besteht die Gefahr, dass sich in dem unterschiedlichen Regelungsspektrum der Länder auf Dauer Nischen bilden, in denen die Modeerscheinung der Kampfhundehaltung auch künftig weiterhin bestehen bleibt.

den Gesundheitsschutz bekanntermaßen auf einem anderen Gebiet des Gemeinschaftsrechts – dem Verbot der Tabakwerbung durch die EU – derzeit heftig umstritten ist. Zur Frage der Tabakwerbeverbotsrichtlinie (RL 98/43 EG), die gegenwärtig dem EuGH zur Entscheidung vorliegt, s. den Schlussantrag des Generalanwalts, EuZW 2000, 419 m. w. N.

74 Laut Pressemitteilung des BMI vom 15. 7. 2000 soll das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten dem Bundesrat eine auf das Tierschutzgesetz gestützte neue Hundeverordnung vorlegen.

Bericht

Abgabenrechtliche Verhaltenssteuerung im Umweltrecht

– 5. Leipziger Umweltrechts-Symposium –

Von Rechtsanwalt und Notar Professor Dr. *Bernhard Stüer*, Münster/Osnabrück, und *Dietmar Hönig*, Freiburg

Die abgabenrechtliche Verhaltensteuerung durch staatlich bewirkte Verteuerung von Umweltnutzungen ist durchaus nicht neu, sondern geht neben volkswirtschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Ansätzen auf das Schlagwort von der »Internalisierung externer Kosten« des Finanzwissenschaftlers *Arthur Cecil Pigou* im Jahre 1920 zurück. Die Umweltpolitik nahm den Begriff später dankbar auf. Die sodann eingeführten Ökoabgaben haben allerdings keine grundsätzliche Abkehr von einer ordnungsrechtlich ausgerichteten Umweltpolitik bewirkt. Neu ist aber der Gedanke, mit umweltbezogenen Abgaben von immerhin 22 Mrd. DM im Jahre 2001 die Staatskasse zu füllen. So soll nach dem Willen der Bundesregierung bis zum Jahre 2005 25 % der Energie eingespart und so für die nächsten 15 Jahre ein konstanter Rentenbeitrag von nicht mehr als 20 % des Arbeitslohns gesichert werden.

Vor allem die rasante Verteuerung der Energiekosten hat allerdings inzwischen die Gemüter breiter Bevölkerungskreise erregt. Die Explosion der Energiekosten wird nicht nur auf den Preisanstieg auf dem Rohölmarkt und den Kursverfall des Euro zurückgeführt – das Fass Rohöl ist auf 32 Dollar gestiegen –, sondern auch in einen Zusammenhang mit der Ökosteuer gebracht. Die Brummi-Fahrer haben inzwischen bereits mobil gemacht. Sie wollen sich ebenso wie die Taxifahrer und die Landwirte einen Griff in ihr Portemonnaie und die Taschen ihrer Arbeitgeber nicht mehr länger gefallen lassen – Fragen mit erheb-

lichem Sprengstoff, die sozusagen im Vorgriff auf die Beratungen des diesjährigen Deutschen Juristentages¹ unter Leitung von Prof. Dr. *Martin Oldiges* vom Institut für Umwelt- und Planungsrecht bei dem 5. Umweltrechts-Symposium aufgegriffen wurden.

Umweltabgaben sollen einen Beitrag dazu leisten, der Übernutzung von Umweltressourcen durch eine Verteuerung entgegenzuwirken, indem durch lenkende Abgaben bisher unentgeltlich nutzbare, aber keineswegs kostenlose Umweltgüter durch ein Drehen an der Preisspirale verknappt werden, meinte zu Beginn der Veranstaltung Dr. rer. pol. *Erik Gawel*. Die Umweltabgaben zeigen sich dabei im Rechtskleid der Umweltsteuer, der Umweltgebühr und der Umweltsonderabgabe. In welchem Umfang Umweltabgaben als allgemeine Steuern in den finanzverfassungsrechtlichen Rahmen des GG passen, ist durchaus umstritten, machte das Mitglied der vom Deutschen Bundestag eingerichteten Enquete-Kommission »Nachhaltige Energieversorgung« deutlich. Die grundsätzliche Anerkennung von Umweltabgaben werde zumeist mit derart umfangreichen Einschränkungen und Kautelen verbunden, dass die recht-

1 *Christoph Trzaskalik*, Inwieweit ist die Verfolgung ökonomischer, ökologischer und anderer Zwecke durch Instrumente des Abgabenrechts zu empfehlen?, Gutachten E zum 63. Deutschen Juristentag, Leipzig 2000. Zu Verlauf und Ergebnis der Beratungen *Bernhard Stüer*, DVBl. 2000, Heft 22.

lichen Vorgaben am Ende eher auf eine Abwehr der Umweltlenkung hinauslaufen. Eine Abgabendogmatik, die auch den Zugang zu sozialschädlichem Umweltverbrauch weiterhin kostenlos gestattet, leiste keinen Beitrag zu einem wirtschaftlichen Umgang mit den knappen Ressourcen sowie zu einem gerechten Güterzugang und erhalte auch nicht die Nutzungspotentiale für kommende Generationen. Es erscheine als »Tragik des Rechts«, im Namen seiner Schutzziele im Umweltbereich zugleich deren Realisierung zu vereiteln, meinte der Dipl.-Volkswirt, der das Politikfeld Umweltabgabe eher mit Skepsis betrachtete.

Neben die umweltökonomische Betrachtung tritt zunehmend auch die finanzwissenschaftliche Sicht, mit der die Auswirkungen von Umweltabgaben untersucht werden. Mit Umweltabgaben können nur selten Umweltverschmutzungen verringert und zugleich Staatseinnahmen erzielt werden, machte Prof. Dr. *Bernd Hansjürgens* vom Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH (Universität Halle-Wittenberg) klar. Eine derartige »doppelte Dividende« sei zwar eine Idealvorstellung. Zumeist bewirke die Umweltabgabe aber nur reine Verlagerungseffekte. Dem müsse mehr als bisher durch vergleichende Untersuchungen zu den Steuerungsinstrumenten nachgegangen werden.

Rechtsanwalt *Günter Roeder* (BASF AG, Ludwigshafen) erteilte als Vertreter der Industrie der ökologischen Steuerreform keine guten Noten. Die chemische Industrie steht nach den Worten von *Roeder* der abgabenrechtlichen Verhaltensteuerung zwar grundsätzlich positiv gegenüber. Was aber unter diesem Namen verkauft werde, sei nicht akzeptabel. Die ökologische Steuerreform wolle positive Impulse für das Klima setzen, indem der CO₂-Ausstoß besteuert werde. Aus dem ökologischen Ansatz werde aber sehr schnell eine allgemeine CO₂-Energiesteuer, bei der die Kernkraftwerke begünstigt werden. Die versprochene doppelte Dividende werde so schon bald als doppelte Legende entlarvt, die primär der Beschaffung von Staatseinnahmen diene. Aus der Sicht der Industrie sei es vielmehr geboten, in Annäherung an eine tatsächliche End-Verbrauchssteuer die Prozessenergie von der Energiebesteuerung freizustellen und den Produktionsfaktor Energie nicht zu besteuern. Die Steuerbefreiung der Prozessenergie könne auch durch eine verwaltungseinfache pauschale Abgrenzung zur Nichtprozessenergie praxisgerecht umgesetzt werden.

Ökosteuern sind auch nach Ansicht von Dr. *Peter Schlüter* vom Mineralölwirtschaftsverband (Hamburg) kein geeignetes Instrument für den globalen Klimaschutz. Eine nationale klimapolitische Ökosteuer lasse die globalen Energiepreise in den Industriestaaten sinken, führe aber zugleich vor allem in den Entwicklungs- und Schwellenländern zu einer Steigerung der Industrieproduktion. Der umweltpolitische Erfolg in den Industrieländern werde daher durch den zusätzlichen Energieverbrauch in anderen Ländern wieder wettgemacht. Diese Verlagerungseffekte könnten nur durch eine weltweite Einführung von Ökosteuern verhindert werden, was aber derzeit nicht realistisch sei.

Ökoabgaben sind nach Auffassung von Prof. Dr. *Hans Wolfgang Arndt* von der Universität Mannheim vor allem

aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht fragwürdig. Denn durch Ökoabgaben sollen trotz gegenteiliger Beteuerungen der Politik seiner Auffassung nach in erster Linie die Staatskassen gefüllt werden. Auch stelle sich die Frage, ob die Stromsteuer eine Verbrauchssteuer sei und damit der Finanzverfassung unterliege. Denn die Steuererfindung könne aus Gründen der Schutz- und Verteilungsfunktion der Finanzverfassung nicht nur dem einfachen Gesetzgeber überlassen werden.

Das zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung erlassene KWK-Vorschaltgesetz enthält möglicherweise eine unzulässige Sonderabgabe, wenn das BVerfG seine bisherige Rechtsprechung auch auf dieses Gesetz überträgt, meinte der Steuerrechtler. Denn nach dem KWK-Vorschaltgesetz muss der Strom von den Energieversorgungsunternehmen zu einem über den Marktverhältnissen liegenden Preis abgenommen werden. Gegenüber dem Modell eines »Kohlepfennigs« fehle es zwar an einem öffentlich-rechtlichen Sondertopf, weil die Stromwirtschaft direkt an den Begünstigten zahle. In der Sache stellen sich jedoch vergleichbare verfassungsrechtliche Probleme. Allerdings habe Karlsruhe bisher die Wirkungen seiner Entscheidungen zumeist auf die Zukunft beschränkt, so dass man wohl zwischenzeitlich an der grünen Front eine gute »Ernte« einfahren könne, auch wenn sich das Gesetz später als verfassungswidrig erweise. Für Altölabgaben, kommunale Verpackungssteuern oder andere Formen der Produktsteuern sieht *Arndt* wegen der kompetenzrechtlichen Probleme und einer widerspruchsfreien Rechtsordnung auch in Zukunft wenig Realisierungschancen. Wegen der rechtlichen Probleme sei vielmehr vor überzogenen Erwartungen zu warnen.

Die ökologische Steuerreform wirft aus europarechtlicher Sicht vor allem beihilferechtliche Fragen auf, auf die Rechtsanwalt Prof. Dr. *Hans-Jürgen Rabe* (Hamburg/Brüssel) einging. Als Beihilfen werden etwa die Beschränkung des ermäßigten Steuersatzes auf das produzierende Gewerbe und die Land- und Forstwirtschaft sowie die Vergünstigungen angesehen, die durch das KWK-Vorschaltgesetz entstehen. Die Europäische Kommission hat inzwischen in ihren Entscheidungen vom 3. 5. 1999 und 9. 3. 2000 die erforderlichen Notifizierungen erteilt und die Beihilfen nach Art. 87 III c EGV als zulässig angesehen. Zugleich hat die Kommission dabei allerdings hinsichtlich der Energiesparmaßnahmen einige Skepsis walten lassen und die Genehmigung nur bedingt erteilt. Die Praxis könne jedoch mit solchen Entscheidungen aus Brüssel leben, zumal Änderungen zumeist erst für die Zukunft gelten, machte der Europarechtler klar.

Als Alternativen zur abgabenrechtlichen Verhaltensteuerung kommt auch eine Lizenzierung und/oder eine Selbststeuerung in Betracht, erklärte Prof. Dr. *Eckard Rehbinder* von der Universität Frankfurt a. M. Lizenzen und Zertifikate sind übertragbare Emissionsrechte und zeichnen sich durch Flexibilität, Innovationsoffenheit und Effizienz in der Umsetzung von anspruchsvollen Umweltzielen aus. Bei der Festlegung der Kosten muss nach Auffassung des Umweltrechtlers allerdings streng auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geachtet werden, um die Akzeptanz der Lizenzen nicht zu verspielen.

Die juristischen Bedenken, wie Verlust der Normativität des Rechts und Rechtsschutzprobleme des Nachbarn, sind nach Auffassung des Vorsitzenden des Sachverständigenrates für Umweltfragen nicht überzeugend. Bei Selbstverpflichtungen erfolgt die Steuerung nicht durch geldliche Anreize auf dem Markt, sondern über Konsens zwischen den am Produktions- und Wirtschaftsprozess Beteiligten. Die entscheidenden Bewertungsfragen im Vergleich zum herkömmlichen Ordnungsrecht sind wohl noch weitgehend offen und auch die ordnungs- und wettbewerbspolitischen sowie verfassungsrechtlichen Fragen sind noch nicht abschließend geklärt.

Ganz können jedenfalls ökonomische Anreize und »weiche« Umweltinstrumente das strenge Ordnungsrecht nicht ersetzen, und die Wahl der Instrumente ist wohl auch weitgehend vom jeweiligen Regelungsbereich abhängig, wurde in der Diskussion mehrfach hervorgehoben. Ebenso bezweifelten die Teilnehmer des Symposiums die generelle Überlegenheit von Umweltabgaben, wie sie von ökonomischer Seite wiederholt angeführt wurde. Es dürfe

aber auch nicht umgekehrt sozusagen »kostenblind« einfach eine Überlegenheit ordnungsrechtlicher Eingriffsmuster unterstellt werden.

Abgaben als umweltrechtliches Steuerungsinstrument haben ihre eigentliche Bewährungsprobe noch nicht bestanden, sondern haben wohl noch einen weiten und ebenso steinigem Weg vor sich, der mit zahlreichen rechtlichen Barrieren gepflastert ist. Die Lenkungswirkungen der Umweltabgaben sind zudem bisher nur unzureichend untersucht. Vielleicht stehen ja doch mehr die Einnahmeerzielung und das Stopfen staatlicher Haushaltslöcher im Vordergrund als handfeste umweltpolitische Erfolge, wurde hinter vorgehaltener Hand vermutet. Und der wohlmeinende Ratschlag, wegen der Ökosteuer dann eben auf den lieb gewonnenen Urlaub zu verzichten, kommt auch nicht überall gleich gut an. So haben die Brummifahrer, die sich an der Tankstelle ebenso wie so mancher Autofahrer entsetzt die Haare raufen, wohl noch nicht endgültig die Hoffnung aufgegeben, eine Aussetzung der zweiten Stufe der Ökosteuer zu erreichen.

Rechtsprechung

Entscheidungen

■ 1. Art. 8 GG; § 32 BVerfG; § 15 VersG
Zum Rechtsschutz gegen ein für sofort vollziehbar erklärtes Versammlungsverbot (nichtamtlicher Leitsatz).
BVerfG, Beschluss des Ersten Senats (1. Kammer)
 vom 14. 7. 2000 – 1 BvR 1245/00 –

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung betrifft ein für sofort vollziehbar erklärtes Versammlungsverbot.

Der Ast., der Landesverband Niedersachsen der NPD, meldete im Mai diesen Jahres bei der Stadt Göttingen sein Vorhaben an, am 15. 7. 2000 (von etwa 12.00 Uhr bis 17.00 Uhr) in Göttingen eine Versammlung unter freiem Himmel durchzuführen. Diese sollte aus einem Aufmarsch und einer Abschlusskundgebung in der Innenstadt von Göttingen bestehen. Das Motto der Versammlung lautete »für Meinungsfreiheit und gegen Demo-Verbote«; es bezog sich auf drei in jüngerer Zeit durch den Oberbürgermeister der Stadt Göttingen verfügte Demonstrationsverbote, mit denen es dem örtlichen Kreisverband der NPD untersagt worden war, von diesem angemeldete Versammlungen in Göttingen durchzuführen. Die Teilnehmerzahl wurde vom Ag. bei der Anmeldung auf 500 bis 1000 Personen aus dem gesamten Bundesgebiet geschätzt. Beim Aufzug sollten ein Lautsprecherwagen sowie mehrere Handmegaphone, Trommeln und Fanfaren zum Einsatz gebracht werden. Ferner sollten Fahnen, Transparente und Schilder getragen werden.

Nach Bekanntwerden dieses Vorhabens meldete der DGB bei der Stadt Göttingen eine Gegendemonstration an, die ebenfalls am 15. 7. 2000 in der Zeit zwischen etwa 12.00 und 17.00 Uhr stattfinden sollte.

Mit Bescheid vom 7. 6. 2000 untersagte der Oberbürgermeister der Stadt Göttingen die Durchführung der angemeldeten Versammlung, verbot darüber hinaus jede Form einer Ersatzveranstaltung und ordnete die sofortige Vollziehung dieser Regelungen an. Zur Begründung stützte er sich auf § 15 Abs. 1 VersG und machte geltend, die von ihm angestellte Gefahrenprognose ergebe, dass von der angemeldeten Versammlung und deren Teilnehmern eine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und damit eine Gefahr ausgehen werde. So seien weder der Versammlungsleiter noch dessen Stellver-

treterin willens, von den Versammlungsteilnehmern ausgehende Verstöße gegen die öffentliche Sicherheit weitgehend zu verhindern oder zu unterbinden. Hinzu komme, dass mit der Teilnahme und der maßgeblichen Einflussnahme bestimmter Personen aus der Führungsebene des örtlichen Kreisverbandes der NPD zu rechnen sei, die sich in der Vergangenheit mehrfach gewaltbereit gezeigt und zudem Anlass für die Einleitung von Ermittlungsverfahren der Strafverfolgungsbehörden gegeben hätten. Mit Verstößen gegen die öffentliche Sicherheit sei auch deshalb zu rechnen, weil in Göttingen und seiner näheren Umgebung jüngst gehäuft Mitglieder rechtsextremer Gruppierungen Opfer gewalttätiger Übergriffe geworden seien, die Anhängern linksextremer Gruppierungen zugeschrieben würden. Ein kürzlich vom Vorsitzenden des örtlichen Kreisverbandes der NPD gegebenes Interview sowie weitere im Einzelnen bezeichnete Ereignisse gäben nun Anlass für die Befürchtung, dass die angemeldete Versammlung dazu genutzt werden solle, in Göttingen – als vermeintlicher Hochburg linksextremer Gruppierungen – zum »Gegenschlag« auszuholen, d. h. gezielt den gewalttätigen Konflikt mit Anhängern der linksextremen Szene zu suchen und auszutragen. Diese Befürchtung werde noch durch eine Vielzahl von Rechtsverstößen verstärkt, die in den letzten Jahren anlässlich der Durchführung von Versammlungen der NPD und ihrer Unterorganisationen zu verzeichnen gewesen seien. – Des Weiteren sei damit zu rechnen, dass sich im Falle der Zulassung der angemeldeten Versammlung auch linksextreme Gruppierungen in Göttingen sammeln würden, mit dem Ziel, die Versammlung zu stören und gewalttätige Auseinandersetzungen herbeizuführen. Ferner lasse das Vorhaben, bei dem angemeldeten Aufmarsch auch Fahnen mitzuführen, angesichts bisheriger Erfahrungen mit Versammlungen der NPD darauf schließen, dass es mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Verstößen gegen § 86 a StGB kommen würde. Das Zeigen verbotener Fahnen und Embleme würde die Polizeikräfte vor Ort aber dazu zwingen, gegen die Träger der Fahnen und Embleme einzuschreiten. Dies wiederum hätte mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen Demonstranten und Polizisten zur Folge. Schließlich deute der geplante Einsatz von Trommeln und Fanfaren darauf hin, dass seitens der Veranstalter darauf abgezielt werde, Einschüchterungseffekte zu erzielen und ein Klima der Gewaltbereit-