

Stefan Bornecke

REICHE IN KLIMA- VERANTWORTUNG NEHMEN

Innovative Klimaschutzmaßnahmen und ihre Umsetzbarkeit
im geltenden Verfassungs- und Europarecht



STEFAN BORNECKE ist Jurist und Lehrbeauftragter für Staats- und Europarecht an der SRH Hochschule Heidelberg sowie für Völker- und Sozialrecht an der Akkon Hochschule für Humanwissenschaften in Berlin. Er forscht zu völker-, europa- und staatsrechtlichen Fragestellungen.

IMPRESSUM

ONLINE-Studie 7/2024

wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung

V. i. S. d. P.: Henning Heine

Straße der Pariser Kommune 8A · 10243 Berlin · www.rosalux.de

ISSN 2749-3156 · Redaktionsschluss: März 2024

Lektorat: Text-Arbeit, Berlin

Layout/Satz: MediaService GmbH Druck und Kommunikation

Diese Publikation ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Rosa-Luxemburg-Stiftung.
Sie wird kostenlos abgegeben und darf nicht zu Wahlkampfzwecken verwendet werden.

INHALT

Vorwort	4
Einleitung	5
Ausgangspunkt	6
Vorschläge im Einzelnen	7
I Handlungsfelder	7
1) Privater Konsum	7
2) Flugverkehr	7
3) Straßenverkehr	8
II Lösungsvorschläge	9
1) Verhaltenssteuerung durch Verbote und Steuern	9
2) Vermögensabschöpfung zur Gegenfinanzierung	9
3) Umweltpolitikzuschläge für Empfänger*innen von Transferleistungen	10
Verfassungsrechtliche Umsetzbarkeit	11
I Besteuerung klimaschädlicher Luxusprodukte	11
1) Formelle Verfassungsmäßigkeit	11
2) Materielle Verfassungsmäßigkeit	13
II Verbot oder stärkere Besteuerung von Privat- und Kurzstreckenflügen	15
1) Formelle Verfassungsmäßigkeit	15
2) Materielle Verfassungsmäßigkeit	16
III Verbot oder stärkere Besteuerung von SUVs	17
1) Formelle Verfassungsmäßigkeit	17
2) Materielle Verfassungsmäßigkeit	18
IV Vermögenssteuer als Gegenfinanzierungsinstrument	18
1) Formelle Verfassungsmäßigkeit	18
2) Materielle Verfassungsmäßigkeit	18
V Erbschaftssteuer als Gegenfinanzierungsinstrument	20
1) Formelle Verfassungsmäßigkeit	20
2) Materielle Verfassungsmäßigkeit	21
Europarechtliche Umsetzbarkeit	22
I Sekundärrecht	22
1) Mehrwertsteuerrichtlinie	22
2) Verbrauchssteuersystemrichtlinie	23
3) Kraftfahrzeugverordnung	23
4) Luftverkehrsverordnung	24
II Primärrecht	25
1) Bereichsregelungen	25
2) Grundfreiheiten	25
Einfachgesetzliche Umsetzbarkeit	29
I Besteuerung klimaschädlicher Luxusprodukte	29
II Verbot oder stärkere Besteuerung von Kurzstrecken- und Privatflügen	29
1) Verbot von Kurzstrecken- bzw. Privatflügen	30
2) Stärkere Besteuerung von Kurzstrecken- bzw. Privatflügen	30
III Verbot oder stärkere Besteuerung von SUVs	31
1) Verbot von SUVs	31
2) Stärkere Besteuerung von SUVs	31
IV Monetärer Ausgleich für Empfänger*innen von Transferleistungen	32
1) Bürgergeld	32
2) BaföG	32
3) Mindestrente	32
4) Wohngeld	33
V Gegenfinanzierung durch Erbschafts- und Vermögenssteuer	33
Zusammenfassung	35
Literaturverzeichnis	38

VORWORT

Einkommens- und vermögensstarke Teile der Gesellschaft sind nicht nur in der Lage, höhere Energiepreise zu bezahlen. Sie wurden de facto bei verteilungsrelevanten Instrumenten der Umweltpolitik häufig bevorteilt. So bei der Deckelung von Strom- und Heizkosten in der Energiekrise, die Haushalte mit zuvor höheren Verbräuchen begünstigte. Zudem bleibt der groteske klimaschädliche Überkonsum, den sich manche Reiche erlauben, bislang folgenlos (Luxusjachten, Privatflugzeuge, SUVs etc.). Gleichzeitig existieren zu wenige wirksame Instrumente, die gezielt einkommensarme Haushalte dabei unterstützen, vorübergehende Mehrkosten der Energiewende oder von externen Preisschocks (etwa infolge des Ukraine-Kriegs) zu tragen.

Für viele Menschen mit niedrigem Einkommen und Vermögen dürfte es schwer verständlich sein, wenn sich ihre Lebenssituation energiepreisbedingt verschlechtert und gleichzeitig Wohlhabende kaum Abstriche an ihrem nicht selten ressourcenfressenden und klimaschädlichen Lebensstil machen müssen. Nutzer*innen von Privatflugzeugen oder großen Jachten zur Kasse zu bitten beziehungsweise bestimmte besonders klimaschädliche Luxusnutzungen per Gesetz zu untersagen, darüber wird zwar häufig diskutiert. Was bislang aber fehlte, war eine substantielle Untersuchung, unter welchen Bedingungen so etwas durchführbar wäre.

Im Rahmen der vorliegenden im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung erstellten Studie hat der Jurist Stefan Bornecke nun erstmals untersucht, ob

solcherart Beschränkungen europa- oder verfassungsrechtlich möglich wären, und wenn ja, wie diese ausgestaltet werden könnten. Ferner macht er Vorschläge, wie mit den Einnahmen aus der Besteuerung bestimmter Luxusprodukte oder -dienstleistungen bedürftige Haushalte unterstützt werden könnten. Zur Gegenfinanzierung könnten zudem Erbschaftssteuer und Vermögenssteuer angepasst werden, so der Autor. Die Studie trägt somit dazu bei, die Diskussion um Klimagerechtigkeit weiterzuentwickeln.

Ohne Zweifel muss nicht nur der (Über-)Konsum von Reichen aufhören, um den Klimawandel bekämpfen zu können. Vielmehr müssen politische und rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, die es ermöglichen, den ökologischen Fußabdruck der gesamten Gesellschaft deutlich zu reduzieren. Im Vergleich mit dem Globalen Süden ist dieser Fußabdruck schließlich bei fast allen Bürger*innen der Bundesrepublik deutlich höher, von Unternehmen ganz zu schweigen. Dennoch stechen besonders massive Formen der Inanspruchnahme von Ressourcen und des Ausstoßes von Treibhausgasen durch einkommens- und vermögensstarke Personen heraus, auf die diese Studie fokussiert.

Daniela Trochowski, Geschäftsführerin
der Rosa-Luxemburg-Stiftung

Uwe Witt, Referent für Klimaschutz und
Strukturwandel der Rosa-Luxemburg-Stiftung
April 2024

EINLEITUNG

Einkommensschwache Haushalte sind bisher von etlichen bestehenden Klimaschutzmaßnahmen überproportional betroffen, da diese ihre Lenkungswirkung ohne Rücksicht auf individuelle Einkommensverhältnisse entfalten. Diese Situation wird sich mit dem angestrebten Anstieg der CO₂-Bepreisung weiter verschärfen.

Das von der Bundesregierung zum Ausgleich beabsichtigte «Klimageld» konnte bisher nicht eingeführt werden. Ob es in absehbarer Zukunft dazu kommt, ist alles andere als ausgemacht. Politische Differenzen und praktische Umsetzungsschwierigkeiten haben dies bislang vereitelt. Nicht zuletzt ist der Zuspruch für die Einführung des «Klimageldes» gering, da es in den vorherrschenden Modellen unterschiedslos allen Bundesbürger*innen zugutekommen soll. Damit würden auch Einkommensgruppen profitieren, die finanziell hierauf in keiner Weise angewiesen sind, während bei gegebenen Rückverteilungsvolumen einkommensarme Haushalte weniger erhalten würden als möglich.

Die vorliegende Studie plädiert dennoch nicht für einen Ersatz des «Klimageldes». Sie schlägt vielmehr neue, gegebenenfalls ergänzende Instrumente für einen besseren sozialen Ausgleich beim Kampf gegen den Klimawandel vor. Sie richten sich aufkommensseitig insbesondere an einkommens- und vermögensstarke Haushalte. Dazu zählen Einschränkungen beziehungsweise stärkere Besteuerungen von Verkehrsmodellen und luxuriösen Konsumformen, die im Hinblick auf den Klimawandel besonders problematisch sind. Gleichzeitig sollen Transferleistungsempfänger*innen Ausgleichszahlungen erhalten.

Ziel und Inhalt der Studie ist eine erste Überprüfung, inwieweit solcherart Vorschläge für Maßnahmen, die speziell einkommens- und vermögensstarke Teile der Gesellschaft adressieren, auf nationaler beziehungsweise europäischer Ebene rechtlich umsetzbar wären

und wie diese aufgesetzt werden müssten, um wirksam zu sein.

Hierfür wird zunächst die Steuerungswirkung der Vorschläge untersucht. Anschließend wird ihre rechtliche Umsetzbarkeit, die sich vor allem auf die Einhaltung des verfassungs- und europarechtlichen Rahmens bezieht, umfassend erörtert. Insbesondere aus europarechtlichen Vorgaben ergeben sich dabei Einschränkungen, die aber die Umsetzbarkeit der meisten Vorschläge nicht ausschließen. Soweit solche europarechtlichen Einschränkungen bestehen, soll im Folgenden aufgezeigt werden, wie es dennoch zu einer Umsetzung auch auf nationaler Ebene kommen kann, ohne eine oftmals nur schwierig zu erreichende gesamteuropäische Umsetzung anstreben zu müssen. Dabei werden die aktuellen Entwicklungen auf europäischer Ebene einbezogen, etwa die stärkere Akzentuierung des Klimaschutzes als Gemeinschaftsziel durch die Europäische Kommission oder die erst kürzlich erfolgte Genehmigung eines beschränkten Inlandsflugverbots in Frankreich. In diesem Sinne lenkt die Studie auch einen Fokus darauf, was sich auf diesem Feld bei entsprechendem politischen Willen umsetzen lässt.

Abschließend werden konkrete Vorschläge gemacht, wie sich die vorgelegten Empfehlungen direkt realisieren ließen. Dies soll eine Brücke in den parlamentarischen Bereich schlagen und die Umsetzbarkeit der Vorschläge demonstrieren. Diese sollen nicht additiv verstanden werden, sondern als Baukasten, der von der Politik nutzbar ist. Insofern sind auch die Variablen in den einzelnen Gesetzesvorschlägen als erste Diskussionsgrundlage für Vertreter*innen von Wissenschaft, Verbänden und Politik zu verstehen.

Wir hoffen, mit Vorlage dieser Studie eine notwendige Debatte anzustoßen beziehungsweise zu beleben und so einen Beitrag zum besseren Ausgleich von Maßnahmen gegen den Klimawandel und sozialer Gerechtigkeit leisten zu können.

AUSGANGSPUNKT

Die weltweiten Treibhausgasemissionen werden bisher vornehmlich von den reichen Ländern und Regionen (USA, Europa) sowie China verursacht. Blickt man auf den privaten Konsum, zeigt sich ebenfalls ein erhebliches Gefälle, hier zwischen den unterschiedlichen Einkommensgruppen. So sind die reichsten 10 Prozent der Bevölkerung für circa 45 Prozent der weltweiten Emissionen verantwortlich, während die untere Hälfte der Einkommensbezieher*innen lediglich circa 13 Prozent der Emissionen verursacht.¹ Das reichste Prozent steht gar für 15 Prozent des weltweiten CO₂-Ausstoßes. In absoluten Zahlen bedeutet dies jährlich mehr als 70 Tonnen CO₂-Ausstoß pro Kopf, verglichen mit weniger als einer Tonne CO₂ bei den unteren 50 Prozent der Einkommensbezieher*innen. Zur Erreichung des 1,5-Grad-Ziels dürften es insgesamt im Schnitt nur 2,1 Tonnen CO₂ pro Jahr sein.² Dieser Zusammenhang setzt sich auf Länderebene fort, wobei ein Großteil der Menschen in den reichen Ländern zu den weltweit obersten 10 Prozent gehört. Aber auch hier sind die Unterschiede zwischen den Einkommensgruppen erheblich. In Deutschland etwa emittieren die oberen Einkommensgruppen pro Kopf fast doppelt so viel CO₂ wie Einkommensschwächere; pro Haushalt sogar mehr als doppelt so viel.³ Es besteht also sowohl auf der Makroebene (Länder) als auch auf der Mikroebene (Konsumenten) eine Korrelation zwischen Reichtum und CO₂-Fußabdruck. Im politischen Raum hat dieser Zusammenhang bisher kaum Resonanz gefunden: Die primären verhaltenslenkenden Maßnahmen (neben Instrumenten, die auf andere Weise auf den Umbau einwirken, wie Ordnungsrecht, Förderpolitik oder staatlicher Infrastrukturausbau) sind gegenwärtig Emissionshandel und CO₂-Bepreisung.⁴ Diese Instrumente können zwar sehr wirksam sein, müssten dafür allerdings auch entsprechend hochpreisig angesetzt sein, insbesondere in Sektoren mit hohen CO₂-Vermeidungskosten wie Gebäude oder Verkehr.⁵ Dies belastet dann wiederum Bezieher*innen niedriger Einkommen gegenüber höheren Einkommensgruppen überproportional stark, was zu erheblichen sozialen Spannungen und Akzeptanzproblemen gegenüber Klimaschutzmaßnahmen führen kann. Bisher

sind kaum politische Anstrengungen unternommen worden, um dem entgegenzuwirken. Das hierdurch aufgeworfene Problem wird aber dringlicher, da sich einerseits die Erderwärmung zusehens beschleunigt und andererseits in Deutschland und Europa in den nächsten Jahren eine erhebliche Steigerung der CO₂-Preise in den Emissionshandelssystemen vorgesehen ist beziehungsweise sich durch Knappheiten ergeben wird. Was sich also bisher noch weitgehend auf die politische Debatte beschränkt hat, wird in naher Zukunft zunehmend in der Lebenswirklichkeit der Menschen Niederschlag finden. Eine bessere Akzeptanz von Klimaschutzanstrengungen ist von Angehörigen unterer Einkommensgruppen daher kaum zu erwarten.

Vor diesem Hintergrund wird in der Regierungskoalition seit längerer Zeit über die Einführung eines sogenannten Klimageldes diskutiert, das allen Bürger*innen zugutekommen und aus den Einnahmen der CO₂-Bepreisung finanziert werden soll. Dieser ansich nachvollziehbare Ansatz bringt jedoch verschiedene Nachteile mit sich. Zum einen kommt damit eine staatliche Transferleistung – zumindest bei einer einheitlichen Kopfpauschale – auch jenen Bevölkerungsteilen zugute, die in keiner Weise hierauf angewiesen sind. Entsprechend gering ist die Akzeptanz für ein einkommensunabhängiges «Klimageld» in der Bevölkerung.⁶ Zum anderen kann die Verhaltenslenkung durch eine solche staatliche Ausgleichszahlung abgeschwächt werden.

Das vorliegende Gutachten geht daher einen anderen Weg und schlägt für beide Handlungsfelder abweichende Lösungen vor:

Statt eines einkommensunabhängigen «Klimageldes» sollte zunächst ein Klimazuschlag an Transferleistungsempfänger*innen in anerkannten Belastungssituationen ausgezahlt werden (Ausbildung, Langzeitarbeitslosigkeit, Rente, hohe Mietbelastung). Der Nutzen für die entsprechenden Gruppen wäre besonders groß und durch bestehende gesetzliche Regelungen (Bundesausbildungsförderungsgesetz – BAföG, Sozialgesetzbuch – SGB II und VI, Wohngeldgesetz – WoGG) könnte eine solche Neuregelung unbürokratisch umgesetzt werden. Das

1 Chancel/Piketty, «Carbon and inequality: from Kyoto to Paris», 3.11.2015, S. 5, <http://piketty.pse.ens.fr/files/ChancelPiketty2015.pdf>.

2 Vgl. Capstick/Khosla/Wang, «Bridging the gap – the role of equitable low-carbon lifestyles», in: Emissions Gap Report 2020, S. 63, <https://wedocs.unep.org/xmlui/bitstream/handle/20.500.11822/34432/EGR20ch6.pdf?sequence=3>.

3 Oxfam, «Carbon Emissions and Income Inequality», Dez. 2015, S. 9f., <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/582545/tb-carbon-emissions-inequality-methodology-021215-en.pdf?sequence=2>.

4 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, «Lenkende Umweltabgaben. Verhältnis zwischen Lenkungswirkung und Einnahmefunktion unter besonderer Berücksichtigung von CO₂-Bepreisung und Emissionshandel», 1.12.2021, Akz.: WD 4 - 3000 - 097/21, WD 8 – 3000 – 097/21, S. 9f.

5 OECD, «Effektive CO₂-Sätze. Bepreisung von CO₂ durch Steuern und Emissionshandelssysteme», S. 2ff., www.oecd.org/tax/tax-policy/summary-effective-carbon-rates-german.pdf.

6 Vgl. Blesse/Dietrich/Necker/Zürn, «Wollen die Deutschen beim Klimaschutz Vorreiter sein und wenn ja, wie?», ifo-Schnelldienst 1/2024 (77), S. 42.

geplante «Klimageld» macht dagegen schon vor seiner Einführung durch überbordende Bürokratie von sich reden.⁷ Um den bestehenden Zusammenhang zwischen hohem Einkommen und klimaschädlichem Lebensstil zu adressieren, wird überdies vorgeschlagen, mit Besteuerungsmaßnahmen und Verboten besonders exzessive Konsumformen einzuschränken. Das bestehende Mittel der CO₂-Bepreisung läuft hier weitgehend leer, da derlei Konsum ohnehin nur Einkommensgruppen betreiben, für die eine sol-

che Bepreisung finanziell kaum eine Rolle spielt und daher auch keine Lenkungswirkung entfaltet. Vor diesem Hintergrund sind hier neue Ansätze gefragt, die das Problem spezifischer und zielgenauer angehen. Dies würde zu einer echten Verhaltensänderung beitragen, sodass sich Klimaschutzmaßnahmen nicht nur auf das Konsumverhalten bestimmter Teile der Gesellschaft auswirken würden. Zudem könnte so die Akzeptanz staatlicher Klimaschutzmaßnahmen deutlich verbessert werden.

VORSCHLÄGE IM EINZELNEN

I HANDLUNGSFELDER

1) Privater Konsum

Private Haushalte beanspruchen die Umweltressourcen durch ihre Konsumaktivitäten. Die steigende Zahl von Ein- und Zwei-Personen-Haushalten und hohe Ausstattungsgrade führen sogar zu einem steigenden Konsum. Immer mehr Güter und Dienstleistungen werden produziert und in Anspruch genommen – damit steigen auch Energieverbrauch und Emissionen von Treibhausgasen.⁸ Dementsprechend kann der private Konsum nicht von Klimaschutzanstrengungen ausgenommen werden. Teilweise wird dieser bereits über die CO₂-Bepreisung erfasst. Allerdings stechen auch hier besonders klimaschädliche Konsumformen hervor, die nur von einem sehr kleinen, einkommensstarken Teil der Bevölkerung genutzt werden können und sich ausschließlich im Freizeitbereich abspielen. Hierzu zählen die Anschaffung und rein private Nutzung von Flugzeugen, die Nutzung großer Yachten sowie großer Wohnmobile. So emittieren Wohnmobile bei einem angenommenen Besetzungsgrad von zwei Personen 181 bis 198 Gramm CO₂-Äquivalent (CO₂-Äq) je Personenkilometer (pkm) und damit nur circa 10 Prozent weniger je Person und Kilometer als bei einem durchschnitt-

lichen europäischen Flug mit 213 Gramm CO₂-Äq/pkm.⁹ Diese Klimabilanz verschlechtert sich mit zunehmender Größe der Fahrzeuge.¹⁰ Noch verheerender gestaltet sich der CO₂-Ausstoß bei größeren Yachten: Diese können einen Spritverbrauch von mehr als 1.000 Liter Diesel pro Stunde erreichen, die meisten sogenannten Superjachten kommen so auf Tausende Tonnen CO₂-Emissionen pro Jahr.¹¹ Privatjets wiederum verursachen Rekordemissionen von durchschnittlich 1,3 Kilogramm CO₂ pro Person und Kilometer – das Zehnfache eines normalen Flugs und sogar 50-mal mehr als eine durchschnittliche Zugfahrt in Europa.¹² Doch ausgerechnet Besitzer von teuren Yachten und Privatjets profitieren von Ausnahmeregelungen beim CO₂-Handel.¹³ Das vorgelegte Gutachten schlägt daher eine gesonderte nationale Besteuerung vor.

2) Flugverkehr

Im Vergleich zum Verkehrssektor insgesamt ist der Anteil der Treibhausgasemissionen im Flugverkehr überschaubar.¹⁴ Allerdings ist dieser Ausstoß unter Einbeziehung der im Vergleich zu weiteren Verkehrsträgern geringeren Transportleistung wiederum relativ hoch: So werden im deutschen Inlandsflugverkehr im Durchschnitt rund 214 Gramm Treibhausgase

7 Vgl. Heuser, «Klimageld. Aus einfach wird kompliziert», 1.2.2024, www.zeit.de/wirtschaft/2024-01/klimageld-co2-preis-die-gruenen-klimakrisen-ampelkoalition.

8 Umweltbundesamt – UBA, «Einkommen, Konsum, Energienutzung, Emissionen privater Haushalte», 26.2.2024, www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/strukturdaten-privater-haushalte/einkommen-konsum-energienutzung-emissionen-privater#konsumausgaben-der-privaten-haushalte-steigen.

9 Bergk/Biemann/Kämper/Kräck/Knörr (IFEU), «Klimabilanz von Reisen mit Reisemobilen und Caravans», Aug. 2020, S. 75, www.civd.de/wp-content/uploads/2019/05/2020_ifeu_Klimabilanz-von-Reisen-mit-Reisemobilen.pdf.

10 Vgl. Schulz et al. (UBA), «Klimawirksame Emissionen des deutschen Reiseverkehrs», Texte 141/2020, S. 51 ff.

11 Vgl. Baars, «Superjachten bleiben abgabenfrei», 17.1.2023, www.tagesschau.de/investigativ/ndr/jachten-treibhausgase-klima-101.html.

12 Greenpeace, «CO₂-Emissionen durch Privatflüge in Europa», S. 7, www.greenpeace.de/publikationen/20230330_Factsheet_Privatjet_DE_EU_Report.pdf; vgl. ferner: Statista, «CO₂-Emissionen ausgewählter Privatflugzeuge und Linienflugzeuge im Jahr 2021», <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1330533/umfrage/co2-emissionen-ausgewaehlter-flugzeugmodelle/>.

13 Stock, «Ausnahmeregelungen beim CO₂-Handel», 28.1.2023, www.focus.de/finanzen/news/ausgerechnet-luxusyachten-und-privatjets-duerfen-weiter-vor-sich-hin-stinken_id_184102517.html.

14 Vgl. Umweltbundesamt, «Projektionsbericht 2023 für Deutschland», Climate Change 39/2023, S. 74, www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/39_2023_cc_projektionsbericht_12_23.pdf.

pro Personenkilometer verursacht und damit rund sieben Mal so viel wie im Reisebusverkehr.¹⁵ Hinzu kommen weitere klimaschädliche Emissionen wie Stickoxide (NO_x), Wasserdampf, Ruß, Aerosol- und Sulfat-Aerosolpartikel, die von Flugzeugen ausgestoßen werden.¹⁶ Bezieht man dies und die klimaschädlichere Wirkung des in großer Höhe emittierten CO₂ mit ein, lässt sich feststellen, dass der Flugverkehr in großen Flughöhen in der Summe (CO₂ und Non-CO₂) das Klima dreimal stärker erwärmt, als es CO₂ allein nahelegen würde,¹⁷ auch wenn die Einschätzungen hierzu auseinandergehen. Der Anteil der Luftfahrt an der menschengemachten Klimaerwärmung beträgt demnach circa 3,5 Prozent.¹⁸

Dieser doch signifikante Anteil an der Erderwärmung kontrastiert mit der Nutzung des Luftverkehrs: Nur etwa 11 Prozent der Weltbevölkerung nutzen den Flugverkehr überhaupt. Vielfliegende wiederum sind für mehr als die Hälfte der gesamten Emissionen des Flugverkehrs verantwortlich, machen aber nur 1 Prozent der Weltbevölkerung aus.¹⁹ Diese Verteilung korrespondiert mit der Einkommensverteilung: Während aus unteren Einkommensgruppen weltweit weniger als 2 Prozent der Menschen den Luftverkehr nutzen, steigt der Anteil schon in der oberen Mittelklasse auf circa 25 Prozent an und erreicht in oberen Einkommensgruppen fast 100 Prozent.²⁰ Dies wird noch problematischer dadurch, dass die letztgenannte Gruppe zum Teil auf Privatflugzeuge zurückgreift und diese besonders klimaschädlich sind.

Vor diesem Hintergrund werden in der vorliegenden Studie sowohl ein Verbot als auch eine stärkere Besteuerung von Privat- und Kurzstreckenflügen vorgeschlagen.

3) Straßenverkehr

Der Verkehrssektor ist der drittgrößte Emittent von Treibhausgasen in Deutschland und für etwa ein Fünftel des Emissionsausstoßes verantwortlich.²¹ Es handelt sich um den einzigen Sektor, in dem die

Emissionen seit 1990 nicht gesunken sind.²² Mit den bisher durch die Bundesregierung beschlossenen Klimaschutzmaßnahmen können die Treibhausgasemissionen im Verkehr auch in näherer Zukunft nicht ausreichend gesenkt werden.²³ Aus dem Projektionsbericht der Bundesregierung für die einzelnen im Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) definierten Sektoren geht hervor, dass die Emissionen des Verkehrssektors das festgesetzte Ziel von 84 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent im Jahr 2030 (Minderung um 49% gegenüber 1990) deutlich verfehlen werden. Selbst in einem Szenario mit weiteren Maßnahmen über die bereits beschlossenen hinaus liegen die Emissionen bei 111,4 Millionen Tonnen CO₂-Äq; würden die bisherigen Regelungen beibehalten, lägen die Emissionen sogar bei 118,3 Millionen Tonnen.²⁴ Daher muss insbesondere im Verkehrssektor nachgesteuert werden. Andernfalls könnte es überdies aufgrund europarechtlicher Vorgaben für diesen bisher nicht vom europäischen Emissionshandel erfassten Sektor zu hohen Strafzahlungen für Deutschland kommen.²⁵ Einer der Hauptgründe für den trotz Effizienzgewinnen nicht abgesunkenen CO₂-Ausstoß im Verkehrssektor ist die erhöhte Anzahl zugelassener SUVs (*sport utility vehicle*) und Geländewagen.²⁶ Laut einer Berechnung der Internationalen Energieagentur (IEA) trugen SUVs den zweitgrößten Teil zum Anstieg der weltweiten CO₂-Emissionen seit 2010 bei, allein die Energieerzeugung verursachte einen starken Zuwachs an Treibhausgasen.²⁷ Somit waren SUVs zuletzt für circa 31 Prozent der globalen Pkw-Emissionen verantwortlich. In Deutschland ist der Anteil sogar noch größer. SUVs machen hierzulande mehr als 30 Prozent aller zugelassenen Fahrzeuge aus, diese verbrauchen im Durchschnitt jedoch 20 Prozent mehr als ein durchschnittlicher Mittelklassewagen.²⁸ Dies hängt mit Größe, Gewicht und in der Regel übermäßiger Motorisierung der Fahrzeuge zusammen. Als bisher noch nicht breiter diskutierte Instrumente werden daher in der vorliegenden Studie ein SUV-Ver-

15 Vgl. Statista, «Statistiken zum Thema Flugpassagierverkehr und Klimaschutz», <https://de.statista.com/themen/6157/flugpassagierverkehr-und-klimaschutz/>.

16 Vgl. Lee et al., «The contribution of global aviation to anthropogenic climate forcing for 2000 to 2018», *Atmospheric Environment*, 1.1.2021 (244), S. 6 ff.

17 Vgl. ebd.

18 Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt – DLR, «Der globale Luftverkehr trägt 3,5 Prozent zur Klimaerwärmung bei», 3.9.2020, www.dlr.de/de/aktuelles/nachrichten/2020/03/20200903_der-globale-luftverkehr-traegt-3-5-prozent-zur-klimaerwaermung-bei.

19 Gössling/Humpe, «The global scale, distribution and growth of aviation: Implications for climate change», *Global Environmental Change*, Nov. 2020 (65), S. 9.

20 Ebd., S. 3.

21 Leisinger/Runkel (Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft – FÖS/Greenpeace), «Die Klimaverantwortung der Automobilkonzerne», 03/2019, S. 3, <https://foes.de/publikationen/2019/2019-03-FOES-GP-Mobilitat-Klimaverantwortung-Autokonzerne.pdf>.

22 Kaul/Gehrs/Stephan (Greenpeace), «SUV: Ein brandheißes Klimaproblem», 12/2020, S. 4, www.greenpeace.de/publikationen/s03141_es_gp_report_suv_12_2020.pdf.

23 Vgl. Umweltbundesamt, «Klimaschutz im Verkehr», 13.2.2024, www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr/klimaschutz-im-verkehr#undefined.

24 Vgl. Umweltbundesamt, «Projektionsbericht 2023 für Deutschland», *Climate Change* 39/2023, S. 74, www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/39_2023_cc_projektionsbericht_12_23.pdf.

25 Vgl. Umweltbundesamt, «Klimaschutz im Verkehr», 13.2.2024, www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr/klimaschutz-im-verkehr#undefined.

26 Vgl. Kaul/Gehrs/Stephan (Greenpeace), «SUV: Ein brandheißes Klimaproblem», S. 4.

27 Vgl. Cozzi/Petropoulos (IEA), «Growing preference for SUVs challenges emissions reductions in passenger car market», 15.10.2019, www.iea.org/commentaries/growing-preference-for-suvs-challenges-emissions-reductions-in-passenger-car-market.

28 Vgl. Janson (Statista), «SUV verursachen heute 31 % aller Pkw-Emissionen», 6.2.2024, <https://de.statista.com/infografik/31693/pkw-bestand-nach-fahrzeugklassen-und-anteil-der-suv-an-den-globalen-pkw-emissionen/>.

bot sowie alternativ eine erhöhte Besteuerung von SUVs vorgeschlagen.

II LÖSUNGSVORSCHLÄGE

1) Verhaltenssteuerung durch Verbote und Steuern

Eine Verhaltenssteuerung kann infolge bezahlbarer umweltfreundlicher und attraktiver Infrastrukturen erfolgen. Daneben kann sie durch Verbote (direkt) und Steuern (indirekt) bewirkt werden, im Sinne politischer Gestaltung stehen dem Gesetzgeber beide Wege offen.²⁹ In der jüngeren Vergangenheit hat sich in der bundesrepublikanischen Gesetzgebung die Tendenz herausgebildet, umweltpolitische Ziele statt mit Ge- und Verboten mit alternativen Instrumenten zu verfolgen.³⁰ Die Bürger*innen werden dann nicht rechtsverbindlich zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet, erhalten aber durch Sonderbelastung eines unerwünschten Verhaltens oder durch steuerliche Verschonung eines erwünschten Verhaltens ein finanzwirtschaftliches Motiv, sich für ein bestimmtes Tun oder Unterlassen zu entscheiden.³¹ Der Vorteil dieses Regelungsansatzes ist, dass Grundrechtseingriffe weniger gravierend oder nur mittelbar ausfallen, wenn ein Verhalten nur erschwert und nicht verboten wird. Aus Sicht des Bürgers/der Bürgerin bleibt Wahlfreiheit bestehen, was auch mehr dem Selbstverständnis eines liberalen Staates entspricht. Ferner kann mit den generierten Einnahmen zur Finanzierung von Transformations- und Ausgleichsmaßnahmen beigetragen werden.

Allerdings haben Anreize, die Verhaltensänderungen durch Geldzahlungspflichten erreichen sollen, den Nachteil, sozial ungerecht zu sein. Denn während manche es sich leisten können, sie schlicht zu ignorieren, wirken sie für andere drängend oder gar faktisch zwingend.³² Auch hierin liegt letztlich ein struktureller Konflikt zu den gleichheitsrechtlichen und rechtsstaatlichen Anforderungen, wonach alle Staatsbürger*innen vor dem Gesetz gleich sind. Eine Betrachtung, die sich auf die rechtliche Verpflichtung verengt und faktische Zwänge außer Acht lässt, geht dabei ein Stück weit an der Lebenswirklichkeit vorbei. So kann es bei einer reinen Anreizpolitik dazu kommen, dass nur manche ihr Verhalten verändern (müs-

sen), während andere weitermachen können wie bisher. Möchte der Gesetzgeber also sichergehen, dass sich alle klimafreundlicher verhalten, muss er auch Verbote in Erwägung ziehen.³³

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden beide Ansätze verfolgt und sowohl Verbote als auch Besteuerungsmaßnahmen vorgeschlagen. Dies gilt für die relativ verbreiteten und daher besonders klimaschädlichen Fortbewegungsmittel wie Privat- und Kurzstreckenflugzeuge sowie schwere Geländewagen im Straßenverkehr (SUVs). Hierzu werden im vorliegenden Gutachten Umsetzungsvorschläge diskutiert und ihre Umsetzbarkeit sowohl bezüglich eines Verbots als auch einer stärkeren Besteuerung erörtert. Für weniger verbreitete klimaschädliche Luxusprodukte wie besonders große Yachten und Wohnmobile soll lediglich eine stärkere Besteuerung erwogen werden.

2) Vermögensabschöpfung zur Gegenfinanzierung

Auch wenn sich Besteuerungsmaßnahmen teilweise zur Refinanzierung von Klimaschäden und Transformationsmaßnahmen einsetzen lassen, vermögen sie die hierdurch entstehenden Kosten allein nicht zu decken. Wie die Tabaksteuer nicht die durch Tabakkonsum entstehenden Gesundheitsschäden abdeckt, reichen auch die Einnahmen im vorliegenden Fall nicht für einen hinreichenden Ausgleich. Im Falle der Tabaksteuer stehen Einnahmen von circa 15 Milliarden Euro jährlich direkten Folgekosten des Rauchens von circa 30 Milliarden Euro und indirekten Folgekosten in Höhe von circa 65 Milliarden Euro jährlich gegenüber.³⁴ Noch ungünstiger ist die Relation bei den Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung und den Folgekosten durch Umwelt-, Gesundheits- und Materialschäden, denen sich Gesellschaft und Staat ausgesetzt sehen. Die Einnahmen aus dem europäischen und dem nationalen Emissionshandelssystem betragen zuletzt circa 18 Milliarden Euro.³⁵ Dem stehen hohe Kosten aus Umweltbelastungen gegenüber, etwa in Form von umweltbedingten Gesundheits- und Materialschäden, Ernteauffällen oder Schäden an Ökosystemen. Derlei Umweltkosten betragen in den Bereichen Straßenverkehr, Strom- und Wärmeherzeugung zuletzt mehr als 241 Milliarden Euro.³⁶ Zu berücksichtigen sind ferner der Bedarf an staatlichen Investitionszuschüssen, etwa für die notwen-

29 Vgl. Bundesverfassungsgericht – BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. April 2008, Akz. 2 BvL 4/05 -, Rdn. 45.

30 Wolff, «Mut zum Verbot», VerfBlog, 23.12.2019, <https://verfassungsblog.de/mut-zum-verbot>.

31 Bundesfinanzhof – BFH, Urteil vom 1. Juli 2020, Akz. XI R 20/18 Rdn. 33; BVerfGE 122, 210, Rdn. 59, m.w.N.

32 Wolff, «Mut zum Verbot».

33 Ebd.

34 Vgl. Deutsches Krebsforschungszentrum – DKFZ, Tabakatlas Deutschland 2020, S. 69, www.dkfz.de/de/tabakkontrolle/download/Publikationen/sonstVeroeffentlichungen/Tabakatlas-Deutschland-2020.pdf.

35 Vgl. Deutsche Emissionshandelsstelle – DEHSt, «Neue Rekordeinnahmen durch Emissionshandel», Pressemitteilung vom 4.1.2024, www.dehst.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2024_001_jahresabschluss-2023-euets-nehs.html.

36 Vgl. Umweltbundesamt, «Gesellschaftliche Kosten von Umweltbelastungen», 10.8.2023, www.umweltbundesamt.de/daten/umwelt-wirtschaft/gesellschaftliche-kosten-von-umweltbelastungen#gesamtwirtschaftliche-bedeutung-der-umweltkosten.

dige Transformation der Energieerzeugung. Allein im Kraftwerksbereich wird der Investitionsbedarf bis 2030 mit circa 123 Milliarden Euro angegeben, wovon die Refinanzierung von circa 60 Milliarden Euro noch offen ist und gegebenenfalls von der öffentlichen Hand getragen werden müsste.³⁷ Hinzu kommen Ausgleichszahlungen Deutschlands für Klimaschäden anderer Länder vor allem im Globalen Süden sowie klimaschutzbezogene Entwicklungshilfe. Allein für 2022 hat Deutschland Haushaltsmittel in Höhe von 6,39 Milliarden Euro für internationale Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen veranschlagt.³⁸

Diese hohen Ausgaben zum Ausgleich von Klimaschäden und zum Umbau lassen sich weder durch die aktuelle noch durch die zukünftig vorgesehene CO₂-Bepreisung decken. Auch die mit diesem Gutachten vorgeschlagenen verhaltenslenkenden Steuern können die Lücke nicht schließen. Eine weitergehende Gegenfinanzierung ist also notwendig, die nach dem hier vorgeschlagenen Regelungsansatz des sozialen Ausgleichs auf größere Vermögen zurückgreifen sollte. Dafür wird eine verstärkte Besteuerung von Erbschaften und größeren Vermögen vorgeschlagen, wobei aus verfassungsrechtlichen Gründen³⁹ der Fokus auf einer erhöhten Erbschaftssteuer liegen sollte.

3) Umweltpolitikzuschläge für Empfänger*innen von Transferleistungen

Verhaltenslenkung durch CO₂-Bepreisung und -Besteuerung trifft in erster Linie Angehörige unterer Einkommensgruppen und Transferleistungsempfänger*innen. Deren Einkommen wird dadurch proportional weit stärker belastet als das von Bezieher*innen höherer Einkommen. Insbesondere durch

eine stärkere Besteuerung von Gütern des täglichen Konsums sowie durch die bereits implementierte CO₂-Bepreisung treten «regressive» Verteilungseffekte ein, die einkommensschwächere Haushalte stärker belasten.⁴⁰ Um diese Situation nicht weiter zu verschärfen, werden im vorliegenden Gutachten Besteuerungsvorschläge vermieden, die in dieselbe Richtung gehen. Stattdessen sollen mit der stärkeren Besteuerung von Privat- und Kurzstreckenflügen, SUVs und klimaschädlicher Luxusprodukte nur solche Konsumgüter erfasst werden, die einerseits besonders klimaschädlich sind und zum anderen eine Art von Luxuskonsum darstellen, der nur einem sehr vermögenden Teil der Bevölkerung offensteht und überdies vor allem den Bereich privater Lebensgestaltung betrifft. Konsumgüter des täglichen Bedarfs werden dagegen in den hier gemachten Vorschlägen nicht weiter finanziell belastet, selbst wenn sie keine optimale CO₂-Bilanz aufweisen (etwa Lebensmittel mit ausgedehnten Transport- und Lieferwegen).

Das vorliegende Gutachten empfiehlt nicht den Ausstieg aus der CO₂-Bepreisung. Allerdings wird vorgeschlagen, soziale Härten durch Ausgleichszahlungen an Empfänger*innen von Transferleistungen auszugleichen. Dieser Vorschlag schwächt die Steuerungswirkung der CO₂-Bepreisung nicht so stark ab wie das gegenwärtig diskutierte «Klimageld», das an alle Haushalte ausgezahlt werden soll⁴¹ und im Gegensatz zu einem Ausgleich für Bezieher*innen niedrigerer Einkommen in der Bevölkerung nur wenig Zuspruch findet.⁴² Aus diesen Gründen und mit Blick auf die zuvor dargelegten nötigen Investitionssummen für den Umbau der Energiewirtschaft wird zunächst eine Beschränkung der Ausgleichszahlungen vorgeschlagen – nämlich auf Bezieher*innen von Transferleistungen.

37 Vgl. Kienscherf/Diers (EWI), «Finanzierungsbedarfe in der Stromerzeugung bis 2030», 19.12.2023, S. 16f., www.ewi.uni-koeln.de/cms/wp-content/uploads/2024/01/Finanzierungsbedarfe_Stromerzeugung_2030.pdf.

38 Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – BMZ, «Klimafinanzierung: Deutschland als verantwortungsvoller Partner», www.bmz.de/de/themen/klimawandel-und-entwicklung/klimafinanzierung.

39 Vgl. hierzu das Kapitel «Verfassungsrechtliche Umsetzbarkeit».

40 Preuss/Reuter/Schmidt, «Verteilungswirkung einer CO₂-Bepreisung in Deutschland», Arbeitspapier 08/2019, S. 2, www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Arbeitspapiere/Arbeitspapier_08_2019.pdf.

41 Vgl. Heuser, «Klimageld. Aus einfach wird kompliziert», www.zeit.de/wirtschaft/2024-01/klimageld-co2-preis-die-gruenen-klimakrise-ampelkoalition.

42 Vgl. Blesse/Dietrich/Necker/Zürn, «Wollen die Deutschen beim Klimaschutz Vorreiter sein und wenn ja, wie?», ifo-Schnelldienst 1/2024 (77), S. 42.

VERFASSUNGSRECHTLICHE UMSETZBARKEIT

Die angedachten Maßnahmen müssten zunächst verfassungsrechtlich umsetzbar sein, das heißt nicht gegen Vorgaben des Grundgesetzes (GG) verstoßen. Dafür muss eine Gesetzgebungskompetenz für ein derartiges Tätigwerden bestehen (formelle Verfassungsmäßigkeit) und weiter nicht gegen inhaltliche Vorgaben der Verfassung, vor allem aus Grundrechten (materielle Verfassungsmäßigkeit), verstoßen werden. Hierauf werden die einzelnen Maßnahmen – Besteuerung klimaschädlicher Luxusprodukte, stärkere Besteuerung bzw. SUV- und Privat-/Kurzstreckenflugverbot, Erbschafts- und Vermögenssteuer – im Folgenden überprüft. Im Ergebnis wären sie verfassungskonform und dürften damit – vorbehaltlich ihrer Ausgestaltung im Einzelfall – einer etwaigen Überprüfung durch das Verfassungsgericht standhalten.

I BESTEUERUNG KLIMASCHÄDLICHER LUXUSPRODUKTE

Die stärkere Besteuerung klimaschädlicher Luxusprodukte wie motorisierte Privatflugzeuge, Superjachten oder große Wohnmobile müsste sich zunächst auf eine taugliche Gesetzgebungsbefugnis in Steuersachen stützen und vor allem mit Grundrechten als hier vornehmlich betroffenem materiellem Recht in Übereinstimmung stehen.

1) Formelle Verfassungsmäßigkeit

Die Zuständigkeit für die Steuererhebung richtet sich grundsätzlich nach den Art. 105 und 106 GG. Sie verdrängen die sonst gültigen allgemeinen Zuständigkeitsvorschriften in der Gesetzgebung in den Art. 70 ff. GG.⁴³ Danach hat der Bund gemäß Art. 105 Abs. 1 GG die ausschließliche Gesetzgebung über Zölle sowie gemäß Art. 105 Abs. 2 GG die konkurrierende Gesetzgebung über Steuern, soweit ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht oder eine bundesgesetzliche Regelung aus Gründen der Gesamtstaatlichkeit erforderlich ist. Die Verteilung des Besteuerungsaufkommens ist in Art. 106 GG geregelt, sodass sich letztlich auch die Gesetzgebungskompetenz hiernach richtet.

a) kein Steuererfindungsrecht

Die relativ weite Formulierung in Art. 105 Abs. 2 GG (Zuständigkeit des Bundes für die «übrigen Steuern») hat zu unterschiedlichen Auslegungen dahingehend geführt, ob dem Bund ein Steuererfindungsrecht zusteht, er also nach freiem Ermessen jede Art der Besteuerung einführen kann.⁴⁴ So ließe sich annehmen, dass der Begriff der «übrigen Steuern» jede Abgabe erfasst, welche die Merkmale des Steuerbegriffs erfüllt und nicht den Ländern zur ausschließlichen Gesetzgebung zugewiesen ist. Dem sind die herrschende Meinung in der Literatur und das Bundesverfassungsgericht allerdings entgegengetreten.⁴⁵ Danach ist die Zuweisung von Gesetzgebungskompetenzen an Bund und Länder durch Art. 105 GG i.V.m. Art. 106 GG abschließend. Außerhalb der durch die Finanzverfassung in Art. 104a ff. GG vorgegebene Kompetenzordnung besteht daher keine Befugnis von Bund oder Ländern, Steuergesetze zu erlassen.⁴⁶ Dies hängt einmal damit zusammen, dass die grundgesetzliche Finanzverfassung, wie sie in den Art. 104a ff. GG zum Ausdruck kommt, eine in sich geschlossene Rahmen- und Verfahrensordnung darstellt, die auf Formenklarheit und Formenbindung angelegt ist.⁴⁷ Weiter kommt der strikten Beachtung der finanzverfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereiche von Bund und Ländern eine überragende Bedeutung für die Stabilität der bundesstaatlichen Ordnung zu.⁴⁸ Andernfalls wäre es denkbar, dass sich die Balance zwischen Bund und Ländern und die in der Verfassung angelegte Zuständigkeitsordnung zwischen beiden verschieben könnte. Schließlich entfalten die entsprechenden Vorschriften und der darin angelegte Steuerartenkatalog auch eine Begrenzungs- und Schutzfunktion gegenüber den Bürger*innen:⁴⁹ Sie sollen darauf vertrauen dürfen, nur in dem durch die Finanzverfassung vorgegebenen Rahmen belastet zu werden.⁵⁰ Überzeugenderweise besteht daher mit der vorherrschenden Auffassung kein Steuererfindungsrecht, was nicht zuletzt auch deswegen so vorauszusetzen ist, da andernfalls die praktische Umsetzbarkeit der Vorschläge nicht gegeben wäre, wenn zu befürchten wäre, dass das Bundesverfassungsgericht entsprechende Steuergesetze als verfassungswidrig wieder verwerfen könnte.

43 Müller-Franken, in: Friauf/Höfling, Art. 105 Rdn. 42.

44 Vgl. Müller-Franken, in: Friauf/Höfling, Art. 105 Rdn. 206 m.w.N.

45 Vgl. Sachs/Siekmann, Art. 105 Rdn. 50.

46 BVerfG, Beschluss v. 13.04.2017 – 2 BvL 6/13, NVwZ 2017, 1039.

47 BVerfG, Beschluss v. 13.04.2017 – 2 BvL 6/13, NVwZ 2017, 1038.

48 Ebd.

49 BVerfGE 34, 139, 146; 55, 274, 302; 93, 319, 342 f.; 124, 348, 364; 123, 132, 141; BVerfG, Beschluss v. 13.04.2017 – 2 BvL 6/13, NVwZ 2017, 1038.

50 BVerfGE 67, 256, 288 f.; 123, 132, 141; 132, 334, 349; BVerfG, Beschluss v. 13.04.2017 – 2 BvL 6/13, NVwZ 2017, 1038.

Für die vorliegende Fragestellung ist der dargestellte Meinungsstreit in der Auslegung von Art. 105 Abs. 2 GG insofern relevant, als dass eine verstärkte Besteuerung klimaschädlicher Luxusprodukte sich nicht ohne Weiteres den herkömmlichen Besteuerungsarten zuordnen lässt. Die größte Ähnlichkeit hätte ein solches Bestimmungsvorhaben zunächst mit der Umsatzsteuer als verfassungsrechtlich anerkannte Steuerart. Allerdings scheitert die Ausgestaltung des Bestimmungsvorhabens als Umsatzsteuer an europarechtlichen Vorgaben. In der europarechtlichen Mehrwertsteuerrichtlinie ist ein einheitlicher Mehrwertsteuersatz vorgesehen, der nur für bestimmte Güter ermäßigt werden darf.⁵¹ Aufgrund dieser Vorgaben ließe sich eine Umsetzung im Rahmen der Umsatzsteuer nicht realisieren. Damit müsste die Besteuerung einer der anderen in Art. 106 GG genannten Steuerarten zugeordnet oder als Abgabe eingeordnet werden.

b) Einordnung als Steuer oder Abgabe

Zunächst müsste geklärt werden, ob die geplanten Besteuerungsmaßnahmen als Steuer in Anknüpfung an den verfassungsrechtlichen Besteuerungskatalog oder als Abgabe ausgestaltet werden sollten. Eine Steuer zeichnet sich dadurch aus, dass sie als Geldleistung ohne Gegenleistung von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen auferlegt wird.⁵² Steuern sind dabei von Sonderabgaben abzugrenzen, denen keine unmittelbare Gegenleistung gegenübersteht. Die Sonderabgabe unterscheidet sich von der Steuer dadurch, dass sie die Abgabenschuldner über die gemeine Steuerpflicht hinaus mit Abgaben belastet, dass sie aufgrund der regulären Sachgesetzgebungskompetenzen erlassen werden kann und das Abgabekommen in einen Sonderfonds fließt.⁵³ Die Verfassung hat diesen Abgabentyp nicht eigens geregelt, sondern vorgefunden und als hergebrachtes Finanzierungsinstrument (aus vorkonstitutioneller Zeit) akzeptiert.⁵⁴ Ihre Zulässigkeit bei gleichzeitigem Ausschluss eines Steuererfindungsrechts hängt neben der vorkonstitutionellen Tradition vor allem damit zusammen, dass sie durch ihre enge Zweckbindung viel näher an klassischer Gesetzgebung in der Sache ist als eine reine Steuer. Schließlich fließen die hierdurch generierten Einnahmen nicht in den allgemeinen Staatshaushalt, sondern werden für einen Zweck entsprechend dem zugrunde liegenden Sachgesetz-

gebungstitel verwendet. Abgaben zeichnen sich durch Verfolgung eines Sachzwecks aus, belasten eine vorgefundene homogene Gruppe, die sich wiederum durch eine spezifische Sachnähe der Abgabepflichtigen zu der finanzierenden Aufgabe (Gruppenverantwortung) auszeichnet.⁵⁵ Die Belastungen, die auferlegt werden, müssen dabei sachgerecht verknüpft sein mit den Begünstigungen, die sie finanzieren.⁵⁶

Für das ins Auge gefasste Bestimmungsvorhaben bedeutet dies, dass eine Ausgestaltung sowohl als Abgabe als auch als Steuer infrage kommen könnte. Für eine Ausgestaltung als Abgabe wäre das Bestimmungsvorhaben auf einen Sachgesetzgebungskompetenztitel der Art. 72 ff. GG zu stützen. Dabei kämen hier vor allem der Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Luftreinhaltung) sowie der Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG (Naturschutz) infrage. Weiter wäre auf der Verwendungsseite sicherzustellen, dass das Besteuerungsaufkommen in einen einzurichtenden Fonds fließt und zweckgebunden wiederum für Klimaschutzmaßnahmen verwendet wird. Hierdurch ließe sich der geforderte Zusammenhang von Belastung und Begünstigung herstellen. Soweit die Besteuerungsmaßnahme diese Voraussetzungen wahr, könnte sie auch als Abgabe eingeführt werden. Würde man auf der Verwendungsseite allerdings eine Mittelbereitstellung im allgemeinen Haushalt erreichen wollen, müsste die Besteuerungsmaßnahme entsprechend den vorangegangenen Ausführungen einer hergebrachten Besteuerungsart zuzuordnen sein.

c) keine strenge Typenbindung

Soweit eine Einführung als Steuer geplant wäre, müsste sie also mit einem der in Art. 106 GG genannten Steuertypen in Übereinstimmung zu bringen sein. Neue Steuern sind auf ihre Kongruenz mit den aus hergebrachter Sicht typusprägenden Merkmalen der Steuern der Art. 105 und Art. 106 GG hin zu prüfen.⁵⁷ Allerdings ist die Typenbindung dabei alles andere als streng. Die in Art. 106 GG erwähnten Steuern umschreiben Steuertypen, die dem Gesetzgeber einen weiten Spielraum lassen, bestehende Steuergesetze zu ändern oder neue, sich an diesen orientierende Steuern einzuführen.⁵⁸ Sofern der Bundesgesetzgeber die herkömmlichen Merkmale eines der Steuertypen, die in Art. 106 GG erwähnt sind, beachtet, kann er nicht nur bestehende Steuern umgestalten, sondern auch neue Steuern erfinden.⁵⁹ Soweit

51 Vgl. hierzu das Kapitel «Europarechtliche Umsetzbarkeit».

52 Müller-Franken, in: Friauf/Höfling, Art. 105 Rdn. 62 ff.

53 Vgl. BVerfGE 101, 141, 148.

54 Dreier/Heun, Art. 105 Rdn. 24; Müller-Franken, in: Friauf/Höfling, Art. 105 Rdn. 135.

55 Vgl. Müller-Franken, in: Friauf/Höfling, Art. 105 Rdn. 155 ff.

56 Müller-Franken, in: Friauf/Höfling, Art. 105 Rdn. 161.

57 BVerfG, Beschluss v. 13.04.2017 – 2 BvL 6/13, NVwZ 2017, 1039.

58 BVerfGE 31, 8, 19; Müller-Franken, in: Friauf/Höfling, Art. 105 Rdn. 207.

59 Müller-Franken, in: Friauf/Höfling, Art. 105 Rdn. 207.

sich eine solche Rückbindung feststellen lässt, besteht mithin in Anknüpfung an den vorgenannten Meinungsstreit auch nach der restriktiveren Auffassung ein begrenztes, an Art. 106 GG angekoppeltes «Steuererfindungsrecht» des Bundes.⁶⁰ Insofern ist für das vorliegend ins Auge gefasste Besteuerungsvorhaben ein positivrechtlicher Anknüpfungspunkt in Art. 106 GG zu identifizieren, an den sich für die geplante Besteuerung klimaschädlicher Luxusprodukte anschließen lässt.

d) Verbrauchssteuer i.S.d. Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG

Als Besteuerungsart für das geplante Besteuerungsvorhaben kommt aus dem Katalog des Art. 106 GG nach der Umsatzsteuer vor allem die Verbrauchssteuer als Steuertypus infrage. Steuersystematisch handelt es sich dabei um besondere Umsatzsteuern,⁶¹ was ihre Eignung für das Besteuerungsvorhaben unterstreicht. Kennzeichnend für Verbrauchssteuern ist, dass sie den Verbrauch oder Verzehr von Wirtschaftsgütern belasten.⁶² Dabei wird eine weite Interpretation zugrunde gelegt, die generell auf den Verbrauch vertretbarer (austauschbarer), regelmäßig zum baldigen Verzehr oder kurzfristigen Verbrauch bestimmter Güter des ständigen Bedarfs abstellt.⁶³ Der Verbrauch oder Verzehr von «Genussmitteln» ist dabei ausdrücklich nicht typusbildend.⁶⁴ Im Gegenteil kann neben Gütern des «letzten» Verbrauchs, also die Belastung des Verbrauchs im privaten Haushalt, unter Umständen sogar eine Verwendung im produktiven Bereich erfasst werden.⁶⁵ Es ist vielmehr ein steuerrechtlicher Verbrauchsvorgang maßgeblich: Ein Verbrauch ist in diesem Sinne dann anzunehmen, wenn der Besteuerungsgegenstand nach Abschluss des Verwendungsvorgangs entweder verbrauchssteuerrechtlich als nicht mehr existent oder als funktions- und wertlos anzusehen ist.⁶⁶ Der Typus der Verbrauchssteuern umfasst danach Steuern, die nach ihrem Regelungskonzept den Verbrauch bestimmter Güter des ständigen Bedarfs durch den privaten Endverbraucher belasten sollen und aufgrund eines äußerlich erkennbaren Vorgangs – regelmäßig das Verbringen des Verbrauchsgutes in den allgemeinen Wirtschaftsverkehr – von demjenigen als Steuerschuldner erhoben werden, in dessen Sphäre sich der Vorgang verwirklicht.⁶⁷ Mit der Verbrauchssteuer

wird der konsumptive (Privat)-Verbrauch als Indikator steuerlicher Leistungsfähigkeit belastet.⁶⁸

Ein solcher steuerrechtlicher Übertragungsvorgang durch Verbringung des Besteuerungsgegenstandes in den allgemeinen Wirtschaftsvorgang mit einer daran anknüpfenden abschließenden Besteuerung läge bei dem geplanten Besteuerungsvorhaben vor. Bei den ins Auge gefassten, besonders klimaschädlichen Luxusprodukten handelt es sich überdies um Konsumgüter, die abschließend aus der Sphäre der anbietenden Unternehmen in die Sphäre der Verbraucher*innen übertragen werden, um dort von diesen genutzt zu werden. Ein für die Qualifizierung als Verbrauchssteuer maßgeblicher steuerrechtlicher Übertragungsvorgang läge damit vor. Ein tatsächlicher Verbrauch ist danach nicht erforderlich. Solange eine Nutzung erfolgt, an die sich kein weiterer Besteuerungsvorgang anschließt, wäre dennoch ein Verbrauch im steuerrechtlichen Sinne gegeben.

e) Abgrenzung zu Unternehmenssteuern

Schließlich sind Verbrauchssteuern von Unternehmenssteuern abzugrenzen, die nicht die Einkommensverwendung durch den Erwerb von Waren, sondern die Einkommenserzielung zum Ausgangspunkt nehmen.⁶⁹ Die Trennlinie ist danach bei der Anknüpfung an den Gewinn der Unternehmen einerseits und der Einkommensverwendung der Endverbraucher*innen andererseits zu ziehen.⁷⁰ Eine Steuer, die gezielt auf den unternehmerischen Gewinn zugreift anstatt auf die Einkommensverwendung, ist nicht mehr als Verbrauchssteuer, sondern als Unternehmenssteuer einzuordnen.⁷¹ Vorliegend soll an den Erwerbsvorgang und damit die Einkommensverwendung und ausdrücklich nicht an die Einkommenserzielung angeknüpft werden. Verbrauchssteuern sind weiter auf eine Abwälzung auf den Endverbraucher angelegt,⁷² was bei der angedachten Besteuerung ebenfalls anzunehmen ist. Damit handelt es sich auch unter diesem Aspekt um eine Verbrauchssteuer.

2) Materielle Verfassungsmäßigkeit

Weiter müsste ein solches Besteuerungsvorhaben den inhaltlichen Vorgaben der Verfassung entsprechen. Dabei sind vor allem grundrechtliche Wertungen zu beachten. Dies wären im vorliegenden Fall vor

60 Vgl. Müller-Franken, in: Friauf/Höfling, Art. 105 Rdn. 207.

61 Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 105 Rdn. 181; Heintzen, in: v. Münch/Kunig, Art. 105 Rdn. 58; Sachs/Siekmann, Art. 105 Rdn. 35.

62 Vgl. Seer, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2 Rdn. 47.

63 Vgl. BVerfGE 98, 106, 123.

64 BVerfG, Beschluss v. 13.04.2017 – 2 BvL 6/13, NVwZ 2017, 1046.

65 Vgl. BVerfGE 110, 274, 296.

66 BVerfG, Beschluss v. 13.04.2017 – 2 BvL 6/13, NVwZ 2017, 1046.

67 BVerfG, Beschluss v. 13.04.2017 – 2 BvL 6/13, NVwZ 2017, 1046.

68 MKS/Schwarz, Art. 106 Rdn. 130.

69 Vgl. BVerfG, Beschluss v. 13.04.2017 – 2 BvL 6/13, NVwZ 2017, 1044.

70 Hey, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 7 Rdn. 47; BVerfG, Beschluss v. 13.04.2017 – 2 BvL 6/13, NVwZ 2017, 1044.

71 Seer, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2 Rdn. 47; BVerfG, Beschluss v. 13.04.2017 – 2 BvL 6/13, NVwZ 2017, 1044.

72 BVerfG, Beschluss v. 13.04.2017 – 2 BvL 6/13, NVwZ 2017, 1045.

allein die Berufsfreiheit aus Art. 12 GG (der Anbieter und Verkäufer derartiger Erzeugnisse) und der allgemeine Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG (in Bezug auf die Ungleichbehandlung gegenüber anderen Produkten, die nicht einer solchen Sonderbesteuerung unterworfen sind).

a) Berufsfreiheit, Art. 12 GG

Zunächst müsste das geplante Besteuervorhaben mit den Vorgaben der Berufsfreiheit in Übereinstimmung stehen. Unter Beruf versteht man jede Tätigkeit zur Sicherung und Erhaltung der Lebensgrundlage, worunter auch die Tätigkeit von juristischen Personen und Handelsgesellschaften fällt.⁷³ Die Berufsfreiheit wird dabei seit dem «Apotheker-Urteil» des Bundesverfassungsgerichts als dreistufiges Grundrecht angesehen. Bei Eingriffen wird danach zwischen sogenannten Berufsausübungsregeln («Wie» der Berufsausübung) sowie subjektiven und objektiven Berufszulassungsregeln («Ob» der Berufsausübung) unterschieden. Je schwerwiegender dabei der Eingriff, desto größer die Rechtfertigungsanforderungen.

Im vorliegenden Fall kommt eine Betroffenheit auf Ebene der Berufsausübung infrage. Der Unternehmer ist durch die Besteuerungsmaßnahme gehalten, beim Verkauf seiner Produkte einen bestimmten Betrag als Steuer von seinen Kund*innen einzubehalten und sodann an den Staat abzuführen. Dies betrifft grundsätzlich das «Wie» der Berufsausübung, kann also eine Berufsausübungsregel darstellen. Dabei ist anerkannt, dass Besteuerung grundsätzlich einen erheblichen Einfluss auf die Berufsausübung haben kann.⁷⁴ Das Bundesverfassungsgericht fordert allerdings bei Eingriffen in die Berufsfreiheit mit Blick auf den weiten Schutzbereich der Norm eine sogenannte berufsregelnde Tendenz, wobei zwischen subjektiver und objektiver berufsregelnder Tendenz unterschieden wird. Unter einer subjektiv berufsregelnden Tendenz versteht man eine zielgerichtete Beschränkung der Berufsausübung. Eine objektiv berufsregelnde Tendenz dagegen soll zwar nicht zielgerichtet die Berufsausübung regeln, hat aber dennoch einen messbaren Einfluss auf sie. Da es sich vorliegend um eine Lenkungssteuer handelt, ist gegebenenfalls sogar von einer Regelung mit subjektiv berufsregelnder Tendenz auszugehen. Das Bundesverfassungsgericht geht zwar nicht bei jeder Art von Besteuerung von einer solchen berufsregelnden Tendenz aus,⁷⁵ sehr wohl aber bei sogenannten Lenkungssteuern.⁷⁶ Damit handelt es sich hier um einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in die Berufsfreiheit. Nach den im

«Apotheker-Urteil» entwickelten Grundsätzen lässt sich ein Eingriff in die Berufsausübung mit vernünftigen Gemeinwohlerwägungen rechtfertigen, während Eingriffe in die Berufswahl wichtige beziehungsweise überragende Gemeinwohlerwägungen erfordern. Hier liegt das verfolgte Ziel im Klimaschutz. Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen hat in Art. 20a GG ausdrücklich Anerkennung erfahren und ist dort als Staatsziel ausgestaltet. Der Klimaschutz dient dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und ist damit für den Staat von übergeordneter Wichtigkeit. Er kann somit ohne Weiteres als vernünftige Gemeinwohlerwägung und damit als legitimes Ziel auf erster Stufe der notwendigen Verhältnismäßigkeitsprüfung angesehen werden. Auch ist die Maßnahme im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes weiter zur Zielerreichung geeignet, da sie darauf angelegt ist, den Konsum und insbesondere die Benutzung besonders klimaschädlicher Produkte unattraktiver zu machen, deren Verkaufszahlen durch Herstellung eines höheren Preisniveaus zu drosseln und somit für einen geringeren CO₂-Ausstoß zu sorgen.

Auch wenn die Maßnahme allein das Weltklima nicht zu schützen vermag, ist sie im Verbund mit einer Vielzahl weiterer Maßnahmen sehr wohl geeignet, das Klima zu schützen. Auch ist die Maßnahme erforderlich, da keine mildereren, aber genauso effektiven Mittel ersichtlich sind. Aufklärungskampagnen oder Nutzungsbeschränkungen dürften kaum ähnlich effektiv sein beziehungsweise sich nur schwer umsetzen lassen. Auch ist die Maßnahme angemessen. Der Eingriff in die Berufsfreiheit erfolgt lediglich auf Ebene der Berufsausübung, was nur einen Eingriff auf unterer Stufe darstellt. Praktisch können Hersteller betroffener Produkte auf ähnliche Produkte ausweichen, die nicht unter die Besteuerung fallen, beziehungsweise ihre Produkte immer noch exportieren. Damit ist die Berufsfreiheit hier nur vergleichsweise schwach betroffen. Umgekehrt liegt mit dem Klimaschutz als in Art. 20a GG fundiertem Staatsziel ein Rechtsgut von überragender Bedeutung vor. Dieses ist hier auch stark betroffen, da angesichts eines sich beschleunigenden Klimawandels mit verschiedenen Kippunkten irreversible Schäden zu befürchten sind. Diese Entwicklung lässt sich nur aufhalten durch eine konsequente CO₂-Reduktion auf allen Ebenen und in allen Sektoren. Gerade der Verkehrssektor verfehlt die Klimaziele deutlich. Die ins Auge gefassten Besteuerungen können aufgrund der ihnen zukommenden Lenkungswirkung zu einer Verbesserung der Situation und auch unterhalb der Besteuerungsgrenze zu einem Umdenken beitragen. Vor diesem Hintergrund

73 Vgl. Sachs/Mann, Art. 12 Rdn. 37.

74 Vgl. Hey, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 3 Rdn. 188.

75 Vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 20. April 2004, Akz. 1 BvR 1748/99, Rdn. 42.

76 Vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 03. Mai 2001, Akz. 1 BvR 624/00, Rdn. 7.

sind Ziel und Eingriff hier verhältnismäßig und die Maßnahmen als angemessen zu bewerten.

b) Allgemeiner Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG

Weiter müsste eine stärkere Besteuerung klimaschädlicher Produkte in Übereinstimmung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG stehen. Die Ungleichbehandlung ergibt sich hier aus der stärkeren Besteuerung gegenüber anderen Produkten, insbesondere wenn diese möglicherweise ebenfalls klimaschädlich sind. Eine solche Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem führt bei Art. 3 GG zu eigenen Rechtfertigungsanforderungen. Danach darf die Ungleichbehandlung zunächst nicht willkürlich,⁷⁷ also ohne sachlichen Grund erfolgen. Der sachliche Grund liegt hier wie in der vorangegangenen Rechtfertigungsprüfung in einem verbesserten Klimaschutz, der nicht zuletzt in Art. 20a GG einen positivrechtlichen Bezugspunkt findet. Damit wäre die Ungleichbehandlung in der Besteuerung nicht als willkürlich zu bewerten.

Des Weiteren müssten die Anforderungen der «Neuen Formel» des Bundesverfassungsgerichts erfüllt sein. Danach müssen zwischen den Vergleichsgruppen Unterschiede von solcher Art und Weise bestehen, dass sie eine Ungleichbehandlung zu rechtfertigen vermögen.⁷⁸ Vorliegend lassen sich hier Vergleichsgruppen zu anderen, weniger klimaschädlichen Produkten bilden, die dann keiner besonderen Besteuerung unterliegen. Auch lassen sich Vergleichsgruppen bilden zu Produkten (Flugzeuge, Yachten, Wohnmobile), die wegen einer anderen Größe oder Benutzung nicht einer verstärkten Besteuerung unterliegen würden. Zu Letzteren ergeben sich Unterschiede von solcher Art und Weise daraus, dass aufgrund der erheblichen Größe bzw. Art der Benutzung die CO₂-Emissionen erheblich zunehmen. Dass es hierbei einer Grenzziehung bedarf und in diesem Grenzbereich die Unterschiede kleiner sind, ist vielen Besteuerungsmaßnahmen immanent und kann eine Rechtfertigung allein nicht ausschließen. Abhilfe könnten hier sogenannte Milderungszonen schaffen, die einen gleitenden Übergang in der Besteuerung zwischen Steuerfreiheit und Besteuerung ermöglichen.

Zu anderen ebenfalls klimaschädlichen Produkten, die nicht einer besonderen Besteuerung unterliegen, ergeben sich Unterschiede schon daraus, dass mit der Besteuerungsmaßnahme vor allem eine besonders klimaschädliche Art der Freizeitgestaltung erfasst wird, die nur im Falle von Privatflügen im

Einzelfall auch eine geschäftliche Nutzung sein kann. Ferner sind die erfassten Besteuerungsgegenstände durch ihr ungünstiges Verhältnis von CO₂-Ausstoß bei Herstellung und Benutzung und der geringen Nutzerzahl besonders klimaschädlich, ohne dass dies mit einem zwingenden Nutzen für die private Lebensgestaltung einherginge. Auch hieraus ergeben sich Unterschiede von solcher Art und Weise, dass sie eine Ungleichbehandlung zu rechtfertigen vermögen.

II VERBOT ODER STÄRKERE BESTEUERUNG VON PRIVAT- UND KURZSTRECKENFLÜGEN

Des Weiteren müsste auch ein Verbot oder eine stärkere Besteuerung von Privat- und Kurzstreckenflügen mit den Vorgaben der Verfassung in Übereinstimmung stehen.

1) Formelle Verfassungsmäßigkeit

Die Zuständigkeit für ein Verbot von Privat- und Kurzstreckenflügen ergibt sich aus den allgemeinen Sachgesetzgebungskompetenzen in den Art. 72 ff. GG. Der Bund hat nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit für den Luftverkehr. Dieser umfasst neben dem Flugverkehr im eigentlichen Sinne, also der Gesamtheit von Luftbewegungen im Luftraum, alle mit dem Flugwesen unmittelbar zusammenhängenden Tätigkeiten und Anlagen, die Zulassung der Luftfahrzeuge sowie die luftverkehrsrechtliche Planfeststellung.⁷⁹ Von dieser Allzuständigkeit für den Luftverkehr hat der Bundesgesetzgeber durch verschiedene Rechtsakte umfänglich Gebrauch gemacht. Hierunter fiel auch eine Einschränkung des Luftverkehrs, sodass der Bund innerstaatlich hierfür grundsätzlich zuständig wäre. Eine stärkere Besteuerung speziell von Privat- und Kurzstreckenflügen könnte als Verkehrssteuer realisiert werden. Für Verkehrssteuern kommt dem Bund nach Art. 106 Abs. 1 Nr. 4 GG die Gesetzgebungskompetenz zu. Nach der letzten Reform handelt es sich dabei um «verkehrsbezogene Verkehrssteuern»,⁸⁰ indem dem Bund die Steuererhebungshoheit ausdrücklich für Straßengüterverkehrssteuern, die Kraftfahrzeugsteuer sowie sonstige auf motorisierte Verkehrsmittel bezogene Verkehrssteuern eingeräumt wird. Unter letztgenannte Verkehrsmittel fallen ausdrücklich auch Flugzeuge.⁸¹

Der Bund hat hiervon bereits durch das Luftverkehrsteuergesetz (LuftVStG) Gebrauch gemacht. Nach § 1 Abs. 1 LuftVStG unterliegt der Luftverkehrsteuer

77 Vgl. BVerfGE 1, 14, 52; 42, 64 (74 ff.).

78 Vgl. BVerfGE 22, 387 (415); 52, 277 (280); 55, 72 (88).

79 Sachs/Degenhart, Art. 73 Rdn. 26.

80 Vgl. BK/Drüen, Art. 106 Rdn. 160 ff.

81 Vgl. BK/Drüen, Art. 106 Rdn. 164.

ein Rechtsvorgang, der zum Abflug eines Fluggastes von einem inländischen Startort mit einem Flugzeug oder Drehflügler durch ein Luftverkehrsunternehmen zu einem Zielort berechtigt. Die Steuer entsteht nach § 4 LuftVStG mit dem Abflug des Fluggastes von einem inländischen Standort. Die Steuerhöhe bemisst sich dabei auf Grundlage von § 11 LuftVStG i.V.m. Anlage 1 und 2 LuftVStG in drei Stufen nach der Entfernung des Fluges. Folglich ließe sich eine stärkere Besteuerung von Kurzstreckenflügen ohne Weiteres durch eine Änderung des Luftverkehrsteuergesetzes umsetzen. Eine ebenfalls denkbare Erhöhung der Kerosinsteuer ließe sich demgegenüber nur schwerlich an die Flugdauer knüpfen, sodass sie hier ausscheiden muss und eine erhöhte Besteuerung von Privatflügen damit vorzugswürdig ist.

2) Materielle Verfassungsmäßigkeit

Auch ein solches Bestimmungsvorhaben müsste den inhaltlichen Wertungen der Verfassung entsprechen. Ein Verbot von Privat- und Kurzstreckenflügen betrifft Art. 14 GG, bezüglich kommerzieller Anbieter außerdem Art. 12 GG, in Bezug auf Passagiere ferner Art. 2 Abs. 1 GG sowie aus verschiedenen Perspektiven wiederum den Allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG. Eine stärkere Besteuerung beträfe dagegen wie zuvor die Berufsfreiheit aus Art. 12 GG und den Allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG.

a) Eigentumsfreiheit, Art. 14 GG

Soweit Privatflugzeuge im Eigentum von Privatpersonen stehen und von diesen nicht nur gechartert werden, ist ihre Eigentumsfreiheit aus Art. 14 GG betroffen. Geschützt werden von diesem Grundrecht alle vermögenswerten Rechte, die dem Berechtigten von der Rechtsordnung in der Weise zugeordnet sind, dass er die damit verbundenen Befugnisse zu seinem privaten Nutzen ausüben darf.⁸² Damit werden konkrete vermögenswerte Positionen geschützt und nicht das Vermögen als Ganzes oder einzelne Erwerbssaussichten. Insofern ist nur das Verbot von Privatflügen im Eigentum von Privatpersonen an Art. 14 GG zu messen, nicht aber das Verbot von Kurzstreckenflügen oder die stärkere Besteuerung der beiden Flugarten. Lediglich das Verbot solcher Privatflüge stellt somit einen Eingriff in das Grundrecht dar. Bei Eingriffen ist zwischen Inhalts- und Schrankenbestimmungen i.S.v. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG und Enteignungen gemäß Art. 14 Abs. 3 GG zu unterscheiden. Inhalts- und Schrankenbestimmungen sind lediglich am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu messen, während Enteignungen weitergehenden Anforderungen unterliegen. Inhalts- und Schrankenbestimmungen

wirken abstrakt-generell auf das Eigentum, sollen also nicht direkt und gezielt konkrete Eigentumspositionen entziehen. Vorliegend soll nicht die Eigentumsposition an Privatflugzeugen entzogen werden, sondern lediglich abstrakt-generell auf deren Nutzung eingewirkt werden, sodass es sich um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung handelt.

Damit ist das geplante Verbot lediglich am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu messen. Es müsste also zunächst ein legitimes Ziel vorliegen. Das Ziel der Maßnahme ist ein verbesserter Klimaschutz. Dieser entspricht der Staatszielbestimmung in Art. 20a GG, der den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zum Staatsziel erklärt, und stellt damit zweifelsohne ein legitimes Ziel dar. Auch ist ein solches Verbot grundsätzlich geeignet, das Ziel zu erreichen. Zwar ist der positive Einfluss auf das Weltklima minimal bis nicht messbar, allerdings können die Klimaziele auch nur durch einen Verbund von Maßnahmen erreicht werden. Dabei ist insbesondere der Verkehrssektor von Bedeutung, dessen CO₂-Ausstoß seit Längerem über den Planungen aus den Vereinbarungen zu den Pariser Klimazielen liegt.⁸³ Vor diesem Hintergrund wäre die Maßnahme als Teil größerer Klimaschutzanstrengungen geeignet, das Ziel zu erreichen. Auch wäre sie erforderlich. Mildere Mittel sind zwar denkbar, aber nicht ebenso effektiv. Schließlich ist die Maßnahme auch angemessen. Zwar handelt es sich um einen erheblichen Eingriff in die Eigentumsfreiheit. Durch das Verbot könnten motorisierte Privatflugzeuge zumindest in Deutschland weitgehend nicht mehr genutzt werden. Allerdings hat Klimaschutz mit dem Rang eines Staatsziels ebenfalls einen hohen Rang. Beide Rechtspositionen würden durch ein solches Verbot zueinander nicht außer Verhältnis stehen. Vielmehr würde es sich um eine gesetzgeberische Gestaltungsentscheidung handeln, die vom gesetzgeberischen Ermessen noch gedeckt wäre. Folglich wäre die Maßnahme als angemessen und somit als verhältnismäßig anzusehen. Art. 14 GG würde damit hier keinen Verfassungsverstoß begründen.

b) Berufsfreiheit, Art. 12 GG

Des Weiteren könnte durch die geplanten Maßnahmen auch gegen die Berufsfreiheit aus Art. 12 GG verstoßen worden sein. Dies betrifft sowohl ein Verbot kommerziell angebotener Privatflüge sowie von Kurzstreckenflügen als auch eine stärkere Besteuerung derselben. Beides betrifft wiederum die Berufsausübung von Anbietern entsprechender Flüge. Auch haben die Maßnahmen eine berufsregelnde Tendenz. Im Falle eines Verbots dieser Flüge handelt es

⁸² BVerfGE 95, 267 (300).

⁸³ Vgl. Mencke/Süthoff, «Verfehlt Klimaziele im Verkehrssektor», 7.11.2023, www.mdr.de/nachrichten/deutschland/politik/verkehrswende-auto-emissionen-klimawandel-klimaziele-daten-100.html.

sich um einen zielgerichteten Eingriff, sodass dieser Maßnahme eine subjektiv berufsregelnde Tendenz innewohnt. Auch im Falle einer Besteuerung durch Lenkungssteuern geht das Bundesverfassungsgericht von einer solchen berufsregelnden Tendenz aus. Damit handelt es sich bei sämtlichen dieser Maßnahmen um Eingriffe in die Berufsfreiheit, die eine Rechtfertigungsprüfung auslösen. Diese wird wieder vornehmlich durch eine Verhältnismäßigkeitsprüfung geleistet, modifiziert um die verfassungsgerichtlich postulierten Besonderheiten im Kontext der Berufsfreiheit. Als Berufsausübungsregel müssten sie ein legitimes Ziel in Form wichtiger Gemeinwohlerwägungen verfolgen. Ein verbesserter Klimaschutz entspricht wie dargelegt dem Staatsziel des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen und stellt damit ohne Weiteres ein solches legitimes Ziel dar. Die diskutierten Maßnahmen sind zur Zielerreichung auch geeignet und ferner erforderlich, da mildere Mittel zwar denkbar, aber mit Blick auf den Luftverkehr als Teil des Verkehrssektors nicht in gleicher Weise effektiv sind. In Bezug auf die Angemessenheit und die daraus folgende Güterabwägung gilt es zu berücksichtigen, dass ein Eingriff in die Berufsausübung schon dogmatisch nur einen Eingriff auf unterer Ebene in die Berufsfreiheit darstellt. Damit korrespondiert die praktische Möglichkeit, zumindest als Anbieter von Kurzstreckenflügen auf längere Flugstrecken ausweichen zu können. Umgekehrt ist Klimaschutz mit seiner Absicherung in Art. 20a GG als Staatsziel von überragender Bedeutung. Setzt man die beiden Rechtspositionen zueinander ins Verhältnis, sind die Maßnahmen daher als angemessen und folglich als verhältnismäßig zu bewerten.

c) Allgemeiner Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG

Auch hier müssten die Anforderungen des Allgemeinen Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG eingehalten werden. Sowohl bei einem Verbot als auch bei einer stärkeren Besteuerung von Kurz- und Privatflügen kommt es zu einer Ungleichbehandlung gegenüber Fluganbietern anderer Distanzen und Flugarten. Hintergrund dieser Maßnahmen ist deren schlechte CO₂-Bilanz, worin ohne Weiteres ein sachlicher Grund im Sinne des Willkürverbots zu sehen ist. Bei Privatflügen kommt hinzu, dass diese aufgrund der niedrigen Passagierzahlen insbesondere pro Kopf eine deutlich schlechtere CO₂-Bilanz haben als die größerer kommerzieller Flüge. Bei Kurzstreckenflügen ergeben sich fundamentale Unterschiede zu längeren Flugstrecken dadurch, dass kurze Strecken auch mit der Bahn zurückgelegt werden können. Der Zeitaufwand hierfür ist regelmäßig vergleichbar oder wenn überhaupt nur unwesentlich länger. Erst bei längeren

Strecken kann das Flugzeug seine Geschwindigkeitsvorteile ausspielen. Vor diesem Hintergrund bestehen zwischen den Vergleichsgruppen Unterschiede von solcher Art und Weise, dass sie eine Ungleichbehandlung zu rechtfertigen vermögen. Damit wäre die durch die Maßnahmen auftretende Ungleichbehandlung auch nach der «Neuen Formel» gerechtfertigt.

d) Allgemeine Handlungsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG

Aus Sicht der Passagiere lässt sich auch die Allgemeine Handlungsfreiheit als betroffen ansehen. Diese wird in die im Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Persönlichkeitsentfaltung hineingelesen. Geschützt ist damit nicht nur ein begrenzter Bereich der Persönlichkeitsentfaltung, sondern jede Form menschlichen Handelns ohne Rücksicht darauf, welches Gewicht der Betätigung für die Persönlichkeitsentfaltung zukommt.⁸⁴ In diesem Sinne ist in der Norm eine weitreichende Handlungsfreiheit angelegt, die menschliches Handeln ganz allgemein vor staatlichem Zugriff und staatlichen Eingriffen schützt. In der Folge müssen derartige Eingriffe abermals einer Rechtfertigungsprüfung unterzogen werden. Kern dieser Rechtfertigungsprüfung ist wiederum eine gewöhnliche Verhältnismäßigkeitsprüfung. In Anknüpfung an die vorangegangenen Prüfungen kann festgestellt werden, dass die angedachten Maßnahmen mit verbessertem Klimaschutz ein legitimes Ziel verfolgen, zur Erreichung dieses Ziels geeignet, erforderlich und angemessen sind und sich somit auch im Rahmen von Art. 2 Abs. 1 GG als verhältnismäßig darstellen.

III VERBOT ODER STÄRKERE BESTEUERUNG VON SUVs

Schließlich müsste auch ein Verbot oder die stärkere Besteuerung von SUVs mit den Vorgaben der Verfassung in Übereinstimmung zu bringen sein.

1) Formelle Verfassungsmäßigkeit

Sowohl für ein Verbot als auch für eine stärkere Besteuerung von SUVs bestehen verfassungsrechtliche Zuständigkeiten. Eine Zuständigkeit für ein Verbot von SUVs ist in Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG angelegt, in welchem dem Bund die Gesetzgebungszuständigkeit für den Straßenverkehr und das Kraftfahrwesen eingeräumt ist. Der Bund kann auf diesen Feldern gemäß Art. 72 Abs. 2 GG gesetzgeberisch aktiv werden, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich machen. Ein Verbot ließe sich aus Gründen der

84 St. Rspr. seit BVerfGE 6, 32 (36).

Rechts- und Wirtschaftseinheit nur gesamtstaatlich anordnen. Damit hätte der Bund für ein derartiges Verbot grundsätzlich die Gesetzgebungskompetenz. Die Kompetenzen für die Besteuerung folgen aus den Art. 105 ff. GG. Eine erhöhte Besteuerung von SUVs ließe sich vor allem über eine erhöhte Kfz-Steuer realisieren.⁸⁵ Für diese ist dem Bund in Art. 105 Abs. 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 GG ausdrücklich die Gesetzgebungskompetenz zugewiesen.

2) Materielle Verfassungsmäßigkeit

Ein Verbot oder eine stärkere Besteuerung von SUVs würde wie zuvor die Grundrechte aus Art. 14, 12 und 3 GG betreffen. Die Abwägungen hierzu fallen ähnlich aus wie die vorangegangenen Abwägungen zu diesen Grundrechten. Es würde sich wiederum um Inhalts- und Schrankenbestimmungen i.S.v. Art. 14 GG handeln, wenn bereits erworbene SUVs nicht mehr zugelassen werden dürften. Da es kaum Hersteller gibt, die ausschließlich SUVs herstellen, handelt es sich auch nicht um eine Berufszulassungsregel, sondern lediglich um eine Berufsausübungsregel i.S.v. Art. 12 GG. Damit wären wieder ähnliche Verhältnismäßigkeitsprüfungen vorzunehmen, in der Sache und im Ergebnis vergleichbar zu den vorangegangenen Prüfungen. Da SUVs deutlich mehr CO₂ ausstoßen als vergleichbare Pkw derselben Klasse desselben Herstellers,⁸⁶ würden wieder die Erwägungen greifen, die die Maßnahmen als legitim, geeignet, erforderlich und angemessen erscheinen ließen. Somit wären sie als verhältnismäßig einzuordnen und würden weder gegen Art. 12 noch gegen Art. 14 GG verstoßen. Auch läge mit Blick auf die Ungleichbehandlung gegenüber gewöhnlichen Pkw ein sachlicher Grund vor, sodass diese nicht willkürlich wären und auch der «Neuen Formel» entsprächen, wodurch ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG ebenfalls ausscheiden müsste.

IV VERMÖGENSSTEUER ALS GEGENFINANZIERUNGSTRUMENT

Zur Gegenfinanzierung von Ausgleichszahlungen für klimaschutzbedingte Mehrbelastungen für Transferleistungsempfänger*innen kann eine Vermögenssteuer dienen, die ebenfalls verfassungsgemäß sein müsste.

1) Formelle Verfassungsmäßigkeit

Die Vermögenssteuer ist in Art. 106 Abs. 2 Nr. 1 GG als Steuerart aufgeführt und das Besteuerungsaufkommen dort den Ländern zugewiesen. Damit

kommt diesen auch grundsätzlich die Gesetzgebungskompetenz zu. Allerdings kann der Bund diese gemäß Art. 105 Abs. 2 GG an sich ziehen, soweit dies zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit erforderlich ist. Davon wurde mit dem bestehenden und zurzeit nicht angewendeten Vermögenssteuergesetz (VStG) Gebrauch gemacht. Soweit sich nicht ohnehin schon hieraus eine Sperrwirkung zugunsten von Gesetzesänderungen an dem bestehenden Gesetz zugunsten des Bundes ableiten lässt, kann diese ohne Weiteres zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse bzw. zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit angenommen werden. Eine Erhebung der Vermögenssteuer nur in einzelnen Ländern würde einerseits zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Erhebung führen, da insbesondere größere Vermögen nicht selten über das Bundesgebiet verteilt sind. Andererseits wäre auch mit Ausweichbewegungen zu rechnen, was ebenfalls in Widerspruch zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse treten würde. Vor diesem Hintergrund wäre es aus Bundes-sicht grundsätzlich möglich, die Vermögenssteuer anzupassen bzw. neu zu erheben.

2) Materielle Verfassungsmäßigkeit

Des Weiteren müsste die Vermögenssteuer mit den materiellen Vorschriften der Verfassung in Übereinstimmung stehen. Hierbei sind wieder vor allem Grundrechte zu beachten. Seit der Aussetzung der Erhebung der Vermögenssteuer aufgrund einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts⁸⁷ besteht hierzu bei verschiedenen Einzelfragen Rechtsunsicherheit, die nachfolgend nachgezeichnet werden soll.

a) Eigentumsfreiheit, Art. 14 GG

Zunächst ist der Schutzbereich der Eigentumsfreiheit aus Art. 14 GG betroffen. Unter Eigentum versteht man jede konkrete, vermögenswerte Rechtsposition, die dem Berechtigten von der Rechtsordnung in der Weise zugeordnet wird, dass dieser die damit verbundenen Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung zu seinem privaten Nutzen ausüben darf. Zwar wird davon das Vermögen an sich nicht erfasst, insbesondere nicht vor der Auferlegung von Geldleistungspflichten.⁸⁸ Allerdings knüpft die Vermögenssteuer zur Bestimmung des Vermögens explizit auch an Eigentumswerte an. Der Eingriff erfolgt dabei als Inhalts- und Schrankenbestimmung i.S.d. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG und nicht als Enteignung i.S.v. Art. 14 Abs. 3 GG. Die generell-abstrakte Festlegung von

⁸⁵ Vgl. hierzu das Kapitel «Einfachgesetzliche Umsetzbarkeit».

⁸⁶ Vgl. Kaul/Gehrs/Stephan (Greenpeace), «SUV: Ein brandheißes Klimaproblem», S. 6.

⁸⁷ BVerfG, 22.06.1995 - 2 BvL 37/91 (BVerfGE 93, 121).

⁸⁸ BVerfGE 4, 7 (18); 75, 108 (175); st. Rspr.

Rechten und Pflichten durch den Gesetzgeber entspricht einer Inhalts- und Schrankenbestimmung, da eine Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG auf die Entziehung konkreter Rechtspositionen zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben beschränkt ist, also weitgehend auf Vorgänge der Güterbeschaffung.⁸⁹ Damit ist die Besteuerung wieder vor allem am Verhältnismäßigkeitsmaßstab zu messen. Als legitimes Ziel der Besteuerung lässt sich dabei bei einer Steuererhebung zur Abfederung von Lenkungssteuer und -bepreisung von CO₂ für einkommensschwächere Personen und Familien sozialer Ausgleich mit einer verfassungsrechtlichen Fundierung im Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG anführen. Die Vermögenssteuer ist hierfür geeignet und angesichts der Transformationsaufgabe auch erforderlich. Fraglich ist damit allein, ob eine Vermögenssteuer auch angemessen sein kann.

Das Bundesverfassungsgericht hat in Bezug auf die Vermögenssteuer verschiedene, spezifische Vorgaben gemacht, die sich auf dieser Ebene berücksichtigen lassen. Einmal darf eine Vermögenssteuer keine «erdrosselnde Wirkung» entfalten. Dies nimmt das Gericht an, wenn die Steuerpflicht den Pflichtigen übermäßig belastet und seine Vermögensverhältnisse grundlegend beeinträchtigt.⁹⁰ Die Vermögenssteuer muss also so ausgestaltet sein, dass sie das Vermögen zwar besteuert, nicht aber entzieht oder mit unverhältnismäßig hohen Steuersätzen belegt, welche das Vermögen über einen überschaubaren Zeitraum hinweg in Gänze abschmelzen würden. Ob hieraus weitere Anforderungen folgen, ist umstritten. In seiner grundlegenden Entscheidung, die die Aussetzung der Vermögenssteuer nach sich zog, hat das Bundesverfassungsgericht die Gestaltung auf eine Sollertragssteuer beschränkt, da andernfalls eine schrittweise Konfiszierung des Vermögens zu befürchten sei.⁹¹ Die Steuer soll danach auf den gedachten Ertragswert eines Vermögens beschränkt bleiben und nicht auf den Vermögensstamm zugreifen. Hiergegen wendete sich der am Urteil beteiligte Verfassungsrichter Böckenförde im selben Urteil, indem er hervorhebt, dass die Steuer von der Regelungstechnik geradezu darauf angelegt sei, auf den Vermögensstamm zuzugreifen, auch wenn sie regelmäßig aus dem Vermögensertrag geleistet werde.⁹² In der Tat erscheint das Wesen der Steuer die Besteuerung des Vermögensstamms nahezulegen, was auch dem historischen Vorläufer der Vermögens-

steuer, der preußischen Ergänzungssteuer, entsprechen würde.

Vor diesem Hintergrund erscheint die Ausgestaltung der Vermögenssteuer als Sollertragssteuer keineswegs zwingend. Allerdings wäre mit Blick auf Rechtssicherheit und Bestand der Besteuerung die Ausgestaltung der Vermögenssteuer als Sollertragssteuer sinnvoller und sicherer. Ähnlich kontrovers gestaltet sich die Beurteilung des vom Gericht aufgestellten Halbteilungsgrundsatzes. Aus Art. 14 Abs. 2 GG, wonach Eigentum verpflichte und der Gebrauch «zugleich» dem Wohle der Allgemeinheit zu dienen habe, leitet das Gericht diesen Grundsatz in der besagten Entscheidung ab. Die Vermögenssteuer dürfe danach zu den übrigen Steuern auf den Ertrag nur insofern hinzutreten, als dass die steuerliche Gesamtbelastung des Sollertrags bei typisierender Betrachtung von Einnahmen, abziehbaren Aufwendungen und sonstigen Entlastungen in der Nähe einer hälftigen Teilung zwischen privater und öffentlicher Hand verbleibe.⁹³ Zwar hat sich das Gericht in einer späteren Entscheidung vom Halbteilungsgrundsatz wieder distanziert und insbesondere Art. 14 Abs. 2 GG hierfür als nicht hinreichende Grundlage angesehen.⁹⁴ Allerdings erging die Entscheidung in Bezug auf die Belastung durch die Einkommens- und Gewerbesteuer. Das Gericht kontrastierte dies mit der «vermögenssteuerspezifischen Belastungssituation»,⁹⁵ in deren Rahmen der Halbteilungsgrundsatz aufgestellt wurde.

Das Gericht lässt in seiner Entscheidung letztlich offen, ob der Halbteilungsgrundsatz auch bei der Vermögenssteuer weiter Anwendung finden soll («Da die Vermögenssteuer nicht Gegenstand dieses Verfahrens ist, kann im Übrigen dahinstehen, ob die sich aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ergebende Belastungsobergrenze bei einer Vermögenssteuer, die zur Einkommen- und Gewerbesteuer hinzutritt, typischerweise «in der Nähe einer hälftigen Teilung» zu finden ist.»⁹⁶). Insgesamt erscheint das Urteil dennoch wie eine Abkehr vom Halbteilungsgrundsatz, wenn das Gericht konstatiert, dass es Aufgabe des Gesetzgebers sei, in Erfüllung seines Regelungsauftrags (Art. 4 Abs. 1 Satz 2 GG) der Garantie des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG) und dem Gebot einer sozial gerechten Eigentumsordnung (Art. 14 Abs. 2 GG) in gleicher Weise Rechnung zu tragen und die schutzwürdigen Interessen aller Beteiligten in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Ver-

89 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 18. Januar 2006, Akz. 2 BvR 2194/99, Rdn. 35.

90 Vgl. BVerfGE 14, 221, 241; 82, 159, 190.

91 Vgl. BVerfG, 22.06.1995 - 2 BvL 37/91 (BVerfGE 93, 121) Rdn. 61.

92 Vgl. BVerfG, 22.06.1995 - 2 BvL 37/91 (BVerfGE 93, 121) Rdn. 121.

93 Vgl. BVerfG, 22.06.1995 - 2 BvL 37/91 (BVerfGE 93, 121) Rdn. 64.

94 Vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 18. Januar 2006, Akz. 2 BvR 2194/99 -, Rdn. 41 f.

95 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 18. Januar 2006, Akz. 2 BvR 2194/99 -, Rdn. 27.

96 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 18. Januar 2006, Akz. 2 BvR 2194/99 -, Rdn. 50.

hältnis zu bringen.⁹⁷ Dabei wird noch einmal klargestellt, dass sich nicht mithilfe des Adverbs «zugleich» ein striktes, grundsätzlich unabhängig von Zeit und Situation geltendes Gebot hälftiger Teilung zwischen Eigentümer und Staat postulieren lässt.⁹⁸

Vor dem Hintergrund dieser grundsätzlichen und dogmatischen Ausführungen erscheint es naheliegend, dass das Gericht den Halbteilungsgrundsatz insgesamt aufgeben wollte, auch wenn es sich in der Entscheidung auf den konkreten Fallbezug zu Einkommens- und Gewerbesteuer beschränkt hat. Dies wäre für die Wiedereinführung einer Vermögenssteuer zentral. Andernfalls droht bei Fortgeltung des Halbteilungsgrundsatzes der beabsichtigte soziale Ausgleich sich ins Gegenteil zu verkehren: Aufgrund der progressiven Belastung bei der Einkommenssteuer und der Nähe des Spitzensteuersatzes zur hälftigen Besteuerung müssten sonst gerade große Vermögen von der Vermögenssteuer ausgenommen werden, während bei kleineren Vermögen umfanglicher belastet werden könnte. So hat vor allem der Halbteilungsgrundsatz dazu beigetragen, dass die Vermögenssteuer aus dem bundesdeutschen Steuermix verschwunden ist.⁹⁹

Vor diesem Hintergrund ist die Wiedereinführung der Vermögenssteuer letztlich von einer Rechtsfrage abhängig, die aktuell nicht abschließend beantwortet werden kann. Die einschränkende Auslegung von Art. 14 Abs. 2 GG durch die zuletzt hierzu ergangene Entscheidung sowie der Verweis auf die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers sprechen gegen die Fortgeltung des Halbteilungsgrundsatzes und erscheinen auch überzeugend.¹⁰⁰ Dennoch wäre die Wiedereinführung der Vermögenssteuer aufgrund der unklaren höchstrichterlichen Rechtsprechung mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Eine Ausgestaltung unter Berücksichtigung der Vorgaben des Halbteilungsgrundsatzes lässt sich mit Blick auf die soeben skizzierte Problematik der Steuerprogression kaum sinnvoll erreichen.

b) Allgemeiner Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG

Die Anforderungen des Allgemeinen Gleichheitssatzes müssten bei einer Wiedereinführung der Vermögenssteuer eingehalten werden. Hierin lag der eigentliche Anlass für die Aussetzung der Vermögenssteuer. Das dem Vermögensteuergesetz zugrunde liegende Bewertungsgesetz (§ 4 VStG i.V.m. §§ 114 ff. Bewertungsgesetz – BewG) sah hierzu eine unterschiedliche Wertermittlung für Grundstücke und sonstige

Vermögenswerte vor. Für diese Ungleichbehandlung ließen sich keine sachlichen Gründe als Rechtfertigung anführen. Diese könnten durchaus darin bestehen, dass der Gesetzgeber im Sinne einer bewussten Entscheidung bestimmte Vermögenswerte aus sachlich nachvollziehbaren Gründen besserstellen möchte.¹⁰¹ In diesem Sinne ließe sich etwa Betriebsvermögen gegenüber Privatvermögen besserstellen. Umgekehrt lässt sich eine allein aufgrund veränderter tatsächlicher Verhältnisse bewirkte steuerliche Ungleichbelastung aber nicht damit rechtfertigen, dass der tatsächlich erreichte, vom Gesetzgeber aber so nicht beschlossene Belastungsunterschied legitime Lenkungsziele erreichen könnte.¹⁰² Vor diesem Hintergrund wäre bei einer etwaigen Wiedereinführung der Vermögenssteuer darauf zu achten, dass die der Besteuerung zugrunde liegenden Besteuerungsgegenstände in ihrer Wertermittlung einheitlich erfasst werden.

V ERBSCHAFTSSTEUER ALS GEGENFINANZIERUNGSMITTEL

Zur Gegenfinanzierung von Ausgleichszahlungen an Empfänger*innen von Transferleistungen für klimaschutzbedingte Mehrbelastungen könnte alternativ auch eine erhöhte Erbschaftssteuer dienen, die dann ebenfalls verfassungsgemäß sein müsste.

1) Formelle Verfassungsmäßigkeit

Die Erbschaftssteuer ist in Art. 106 Abs. 2 Nr. 2 GG als Steuerart aufgeführt und das Besteuerungsaufkommen dort den Ländern zugewiesen. Damit kommt diesen grundsätzlich auch die Gesetzgebungskompetenz zu. Allerdings kann der Bund hier ebenso gemäß Art. 105 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG als Gesetzgeber auftreten, wenn dies zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder aus Gründen der Rechts- und Wirtschaftseinheit erforderlich ist. Hierzu lassen sich wieder die bereits zur Vermögenssteuer angeführten Argumente nutzbar machen, wonach eine einheitliche Erbschaftsbesteuerung zur Vermeidung von Ausweichbewegungen und mit Blick auf über Bundesländergrenzen verteilte Erbmassen sowie die andernfalls zu befürchtende Rechtszersplitterung sinnvoll erscheint. Der Bund hat folgerichtig von dieser Eintrittsmöglichkeit mit dem Erbschaftssteuergesetz vom 17. April 1974, zuletzt geändert am 22. Dezember 2023, Gebrauch gemacht.

97 Vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 18. Januar 2006, Akz. 2 BvR 2194/99 -, Rdn. 43.

98 Ebd.

99 Buggeln, Das Versprechen der Gleichheit, S. 854.

100 Vgl. Pezzer, «Der Halbteilungsgrundsatz ist tot, und nun? Anmerkungen zum Beschluss des BVerfG vom 18.01.2006 2 BvR 2194/99», Der Betrieb (DB) 2006, S. 912f.

101 Vgl. BVerfGE 38, 61, 79 ff.; 84, 239, 274; st. Rspr.

102 BVerfG, 22.06.1995 - 2 BvL 37/91 (BVerfGE 93, 121) Rdn. 77.

Ihm käme dementsprechend auch die Kompetenz zur Abänderung des Erbschaftssteuergesetzes zu.

2) Materielle Verfassungsmäßigkeit

Die Erbschaftsteuer wirft in der materiellen Verfassungsmäßigkeit ähnliche Probleme auf wie die Vermögenssteuer, auch wenn sich zumindest die problematische Frage der Geltung des Halbteilungsgrundsatzes im Kontext der Erbschaftsteuer nicht stellt.

a) Eigentumsfreiheit, Art. 14 GG

Aus der Gewährleistung von Eigentum und Erbrecht in Art. 14 Abs. 1 GG lässt sich vor allem ableiten, dass durch die Besteuerung der Bestand des Eigentums an sich nicht gefährdet werden darf. Hinzu tritt der in Art. 6 Abs. 1 GG angelegte Schutz von Ehe und Familie.¹⁰³ Dieser ist vor allem durch entsprechende Freibeträge sicherzustellen, über die in der Vergangenheit immer wieder gestritten worden ist. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG überlässt es aber dem Gesetzgeber, Inhalt und Schranken des Erbrechts zu bestimmen. Diese Regelungsbefugnis eröffnet auch dem Erbschaftsteuergesetzgeber im Rahmen der Garantie des Privaterbrechts eine weitreichende Gestaltungsbefugnis.¹⁰⁴ Einschränkungen ergeben sich vor allem bei der Besteuerung von nahen Familienangehörigen: Der erbschaftsteuerliche Zugriff bei Familienangehörigen im Sinne der Steuerklasse I (§ 15 Abs. 1 ErbStG) ist derart zu mäßigen, dass jedem dieser Steuerpflichtigen der jeweils auf ihn überkommene Nachlass – je nach dessen Größe – zumindest zum deutlich überwiegenden Teil oder, bei kleineren Vermögen, völlig steuerfrei zugute kommt.¹⁰⁵ Zudem hat der Gesetzgeber bei der Gestaltung der Steuerlast zu berücksichtigen, dass die Existenz von bestimmten Betrieben – namentlich von mittelständischen Unternehmen – durch zusätzliche finanzielle Belastungen, wie sie durch die Erbschaftsteuer auftreten, gefährdet werden kann.¹⁰⁶ Die Erbschaftsteuerlast muss hier so bemessen werden, dass die Fortführung des Betriebes steuerlich nicht gefährdet wird.¹⁰⁷ Diese Anforderungen werden durch das geltende Erbschaftsteuergesetz (ErbStG) gewährleistet, auch wenn der Gesetzgeber fortlaufend auf eine angemessene Anpassung der so postulierten Freibeträge zu achten hat.

b) Allgemeiner Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG

Ein weiteres steuerrechtliches Konfliktfeld ergibt sich wiederum ebenfalls aus Art. 3 Abs. 1 GG. Dies gilt einmal für die Auswahl der Steuerschuldner, die bei der Erbschaftsteuer in der Regel unproblematisch und gleichmäßig erfolgt. Zum anderen sind aber auch die Besteuerungsgegenstände gleichmäßig zu erfassen. Hier kommt es zu Differenzierungen zwischen betrieblichem und privatem Vermögen, was schon aus Art. 14 GG geboten sein kann, um den Betrieb als Ganzes erhalten zu können. Gleichzeitig stellt diese sinnvolle und gebotene Differenzierung aber auch eine relevante Ungleichbehandlung dar, die einer Rechtfertigungsprüfung zu unterwerfen ist und im Einzelfall ebenfalls verfassungswidrig sein kann.¹⁰⁸ Des Weiteren können sich Ungleichbehandlungen daraus ergeben, dass Vermögensgegenstände aus der Erbmasse unterschiedlich bewertet oder besteuert werden. Differenzierungen können zulässig sein, der Gesetzgeber ist aber nach dem hierzu verfassungsgerichtlich postulierten Gebot der Folgerichtigkeit gehalten, die einmal getroffene Belastungs- und Differenzierungsentscheidung folgerichtig umzusetzen.¹⁰⁹ In der Rechtfertigung bedürfen sie zunächst (im Sinne des Willkürverbots) eines sachlichen Grundes, müssen gestiegenen Anforderungen im Hinblick auf die Rechtfertigung entsprechen bei größerem Umfang und Ausmaß der Abweichung,¹¹⁰ wie es dem Ansatz der «Neuen Formel» weitgehend entspricht. Unter Einhaltung dieser Kriterien ist aber auch im Hinblick auf die Anforderungen aus Art. 3 GG von einem weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers auszugehen. So ist dieser insbesondere nicht gehindert, mithilfe des Steuerrechts außerfiskalische Förder- und Lenkungsziele zu verfolgen.¹¹¹ In der Entscheidung darüber, welche Sachverhalte, Personen oder Unternehmen gefördert werden sollen, ist der Gesetzgeber ebenfalls weitgehend frei.¹¹² Insbesondere verfügt er über einen großen Spielraum bei der Einschätzung, welche Ziele er für förderungswürdig hält. Er darf Verschonungen von der Steuer vorsehen, sofern er ansonsten unerwünschte, dem Gemeinwohl unzuträgliche Effekte einer uneingeschränkten Steuererhebung befürchtet. Hierbei bleibt er allerdings insofern an den Gleichheitssatz gebunden, als dass er seine Leistungen nicht nach unsachlichen Gesichtspunkten, also nicht willkürlich verteilen

103 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Juni 1995, Akz. 2 BvR 552/91, Rdn. 25.

104 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Juni 1995, Akz. 2 BvR 552/91, Rdn. 26.

105 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Juni 1995, Akz. 2 BvR 552/91, Rdn. 28.

106 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Juni 1995, Akz. 2 BvR 552/91, Rdn. 30.

107 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Juni 1995, Akz. 2 BvR 552/91, Rdn. 31.

108 Vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 17. Dezember 2014, Akz. 1 BvL 21/12, 4. Leitsatz.

109 Vgl. BVerfGE 23, 242 (256); 84, 239 (271).

110 Vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 17. Dezember 2014, Akz. 1 BvL 21/12, 3. Leitsatz.

111 Vgl. BVerfGE 93, 121 (147); 99, 280 (296); 105, 73 (112); 110, 274 (292); st. Rspr.

112 Vgl. BVerfGE 17, 210 (216); 93, 319 (350); 110, 274 (293).

darf.¹¹³ In Bezug auf umfangreiche Ungleichbehandlung greift dabei, wie zuvor dargelegt, sogar eine strengere Verhältnismäßigkeitsprüfung. Danach ist eine Privilegierung von Betriebsvermögen zulässig, um eine Unternehmensfortführung zu ermöglichen. Diese hat sich allerdings am Maßstab der Bedürftigkeit und Liquiditätssicherung zu orientieren. Dementsprechend muss sie sich auf kleine und mittlere Unternehmen beschränken.¹¹⁴

Des Weiteren sind einheitliche Bewertungsmaßstäbe an unterschiedliche Vermögensgegenstände anzulegen. Differenzierungen bedürfen auch hier eines Sachgrundes. Danach kann eine Erfassung bestimm-

ter Vermögensgegenstände zum Gegenwartswert gegenüber einer Besteuerung anderer Vermögensgegenstände zum Einheitswert auf eine unzulässige Differenzierung hinauslaufen.¹¹⁵ Diese Maßstäbe wären bei einer Anpassung des Erbschaftssteuergesetzes aus Gründen der Gegenfinanzierung zu beachten. Da sich die geschilderten verfassungsgerichtlichen Maßstäbe vor allem auf die Besteuerungserfassung und -systematik beziehen und im aktuellen Erbschaftssteuergesetz Berücksichtigung gefunden haben, wären Änderungen hieran nur behutsam vorzunehmen. Unproblematischer wäre dagegen die Anpassung des Steuersatzes in der Höhe.

EUROPARECHTLICHE UMSETZBARKEIT

Europarechtliche Vorgaben und Grenzen für die ins Auge gefassten Maßnahmen können sich sowohl aus EU-Primärrecht als auch aus EU-Sekundärrecht ergeben. Unter EU-Primärrecht versteht man die EU-Verträge (Vertrag über die Europäische Union – EUV, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV) sowie die EU-Grundrechte-Charta (GRC). Mit EU-Sekundärrecht sind Rechtsakte gemeint, die von den EU-Organen erlassen werden. Dazu zählen vor allem Verordnungen und Richtlinien. Sämtliches EU-Recht genießt Anwendungsvorrang gegenüber nationalem Recht, sodass keine nationale Regelung in Widerspruch zu europäischem Recht geraten darf. Die angedachten Maßnahmen sind in diesem Sinne überwiegend europarechtskonform. Einzig ein SUV-Verbot würde wahrscheinlich in Konflikt mit abschließendem EU-Recht treten und wäre infolgedessen bei der EU-Kommission zur Genehmigung anzumelden, die nicht sicher zu erwarten wäre. Ein Verbot von Privat- oder Inlandsflügen wäre ebenfalls von der Kommission zu genehmigen. In diesem Fall wäre eine Genehmigung aber – unter dem Vorbehalt der konkreten Ausgestaltung – wahrscheinlicher zu erwarten.

I SEKUNDÄRRECHT

Vorgaben ergeben sich einmal aus dem sogenannten Sekundärrecht. Dazu zählen verschiedene unmittelbar anwendbare Verordnungen. Hinzu kommen vom deutschen Gesetzgeber in nationales Recht umzuset-

zende Richtlinien, die hier vor allem den Bereich der Steuergesetzgebung betreffen.

1) Mehrwertsteuerrichtlinie

Eine zusätzliche Besteuerung klimaschädlicher Produkte könnte zum einen als erhöhter Mehrwertsteuersatz zu realisieren sein. Damit wären die Vorgaben der Richtlinie 2006/112/EG, der sogenannten Mehrwertsteuerrichtlinie, zu beachten.

Die Richtlinie 2006/112/EG legt ein System der Allphasen-Netto-Umsatzsteuer mit Vorsteuerabzug sowie einen regulären Steuersatz von mindestens 15 Prozent fest. Zwar ist die genaue Steuerhöhe dort nicht festgelegt und weitgehend in die Verantwortung der Mitgliedsstaaten überstellt. Art. 97 der Richtlinie gibt lediglich eine einheitliche Mindesthöhe von 15 Prozent vor. Allerdings folgt aus den Art. 96 und 98 der Richtlinie, dass ein einheitlicher Normalsatz und zwei ermäßigte Steuersätze vorgesehen sind. Im Umkehrschluss lässt sich hieraus ableiten, dass erhöhte Sätze für bestimmte Güter diesen Vorgaben zuwiderlaufen würden. Eine solche Möglichkeit bestand bis ins Jahr 1992, als in der damaligen Fassung der Richtlinie den Mitgliedsstaaten auch die Einführung erhöhter Sätze eingeräumt wurde.¹¹⁶ Diese Möglichkeit ist jedoch mit der sogenannten Steuerharmonisierungsrichtlinie entfallen.¹¹⁷

Auch die denkbare Möglichkeit, klimaschädliche Luxusprodukte einem erhöhten Normalsatz zu unterwerfen und sonstige Produkte nur noch mit ermäßigten Steuersätzen zu erfassen, begegnet praktischen

113 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 17. Dezember 2014, Akz. 1 BvL 21/12, Rdn. 125.

114 Vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 17. Dezember 2014, Akz. 1 BvL 21/12, Rdn. 127.

115 Vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Juni 1995, Akz. 2 BvR 552/91, Rdn. 33.

116 Vgl. Rau/Dürwächter, Umsatzsteuergesetz-Kommentar, § 12 Rdn. 79.

117 Vgl. Rau/Dürwächter, Umsatzsteuergesetz-Kommentar, § 12 Rdn. 86 ff.

Schwierigkeiten. Damit würde zwar der Systematik der Mehrwertsteuerrichtlinie entsprochen. Allerdings lassen sich die ermäßigten Sätze nicht frei für alle Arten von Produkten vorsehen. Vielmehr sind im Anhang III der Richtlinie genau diejenigen Gegenstände und Dienstleistungen abschließend aufgelistet, für die ein ermäßigter Mehrwertsteuersatz angewendet werden kann. Damit entfällt weitgehend die Möglichkeit, einen erhöhten Normalsatz auf klimaschädliche Luxusprodukte anzuwenden und sonstige Produkte durch ermäßigte Sätze breit zu privilegieren. Hinzu kommt dabei noch, dass die Ausnahmen in Anhang III der Richtlinie nicht so breit gefasst sind, dass sich hiermit tatsächlich viele Waren und Leistungen abdecken ließen. Es käme also zu einer Verteuerung einer Vielzahl von Produkten, was sich politisch kaum durchsetzen ließe.

Die Umsetzung einer Besteuerung klimaschädlicher Luxusprodukte im Rahmen eines erhöhten Mehrwertsteuersatzes muss damit aufgrund dieser europarechtlichen Vorgaben ausscheiden.

2) Verbrauchssteuersystemrichtlinie

In Betracht kommt damit lediglich die verstärkte Besteuerung klimaschädlicher Luxusprodukte als Verbrauchssteuer. Dafür müsste sie den Vorgaben der Richtlinie (EU) 2020/262, der sogenannten Verbrauchssteuersystemrichtlinie, entsprechen. Verbrauchssteuern sind Abgaben, die den Verbrauch oder Gebrauch bestimmter Waren belasten. Aus Gründen der Zweckmäßigkeit werden sie beim Hersteller oder Händler erhoben, die sie über den Verkaufspreis auf die Verbraucher*innen umlegen können. Zuständig für die Erhebung ist der Zoll.¹¹⁸ Die Mitgliedsstaaten können gemäß Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie solche Steuern erheben, sofern sie einen besonderen Zweck verfolgen und diese Steuern in Bezug auf die Bestimmung der Bemessungsgrundlage, die Berechnung der Steuer, die Entstehung des Steueranspruchs und die steuerliche Überwachung mit den Vorschriften der Union für die Verbrauchssteuer oder die Mehrwertsteuer vereinbar sind. Ein solcher Zweck läge mit dem Ziel des Klimaschutzes bei Abgaben auf besonders umweltschädliche Luxusprodukte ohne Weiteres vor.

Des Weiteren darf die Erhebung einer solchen Steuer nach Art. 1 Abs. 3 der Richtlinie im grenzüberschreitenden Handel nicht zu besonderen Grenzformalitäten führen, was bei der Umsetzung ebenfalls zu beachten wäre. Bei der Einführung solcher Besteuerungen klimaschädlicher Produkte wäre dies folglich sicherzustellen. Hierzu könnte man sich an den etablierten Verfahren bereits harmonisierter Verbrauchssteuern orientieren. Spezifischere Vorgaben resul-

tieren aus der Verbrauchssteuersystemrichtlinie im Übrigen kaum, weil nach dem zugrunde liegenden Regelungsansatz die Entscheidung über das Ob und Wie der Besteuerung im Bereich der Verbrauchssteuern weitgehend in der Hoheit der Mitgliedsstaaten verblieben ist.

Unter Beachtung dieser Voraussetzungen ließe sich also eine verstärkte Besteuerung klimaschädlicher Luxusprodukte als Verbrauchssteuer in Form einer Umweltabgabe realisieren.

3) Kraftfahrzeugverordnung

Anders verhält es sich mit dem ins Auge gefassten SUV-Verbot. Die EU-Verordnung 858/2018 sieht mit Blick auf einen einheitlichen EU-Binnenmarkt einheitliche technische Anforderungen für die Kfz-Zulassung sowie die gegenseitige Anerkennung von erteilten EU-Typengenehmigungen vor. SUVs werden von der Verordnung Art. 4 als Fahrzeugklasse erfasst. Nach Art. 7 Abs. 1 erteilen die Genehmigungsbehörden der Mitgliedsstaaten die Genehmigung nur für solche Fahrzeuge, die den Anforderungen der Verordnung entsprechen. Zwar ist der Wortlaut der Vorschrift nicht in dem Sinne eindeutig, dass er zwingend strengere Zulassungsanforderungen ausschließen würde. Andererseits sprechen das Ziel der Schaffung eines umfassenden Genehmigungsrahmens (Erwägungsgrund Nr. 2) sowie die beabsichtigte Harmonisierung der Vorschriften (Erwägungsgrund Nr. 7) klar dafür, dass die Genehmigungen nach einheitlichen Standards erteilt werden sollen. Auch enthält die Verordnung keine Öffnungsklauseln zugunsten abweichender nationaler Regelungen. Der Bereich muss daher als vollharmonisiert betrachtet werden. Art. 7 Abs. 1 der Verordnung ist daher im Sinne eines «ist zu erteilen» zu lesen, was Ermessen der Behörden oder eine strengere nationale Regelung weitgehend ausschließt. Auf nationaler Ebene wäre danach ein SUV-Verbot durch die in der Verordnung vorgesehene Genehmigungsfähigkeit ausgeschlossen. Die Umsetzung eines solchen Verbots ließe sich folglich nur durch eine Angleichung der Verordnung erreichen, entweder als Öffnungsklauseln für nationale Verbote oder durch ein europaweites Verbot. Einer auf Deutschland beschränkten Umsetzung eines SUV-Verbots stünde die Verordnung in ihrer aktuellen Fassung allerdings entgegen.

Ohne eine Änderung der Verordnung bliebe nur der Weg, eine solche Abweichung von EU-Sekundärrecht gemäß Art. 114 Abs. 5 AEUV bei der Europäischen Kommission anzumelden, um hierfür eine Genehmigung zu erhalten. Zwar können derartige Abweichungen ausdrücklich zum Schutze der Umwelt beantragt werden. Allerdings muss ein solcher Antrag

¹¹⁸ Musil/Weber-Grellet, Europäisches Steuerrecht, § 12 Rdn. 3.

schon tatbestandlich auf neueste wissenschaftliche Erkenntnisse gestützt werden sowie auf ein Problem zurückgehen, das sich spezifisch für den jeweiligen Mitgliedsstaat ergibt. So ließe sich nicht ohne Weiteres argumentieren. Allenfalls ließe sich auf die hohe Feinstaubbelastung deutscher Innenstädte sowie das Verfehlen der Sektorziele der Pariser Klimaziele für den Verkehrssektor abstellen. Eine solche Argumentation würde die Genehmigungsmöglichkeit für eine solche Regelung durch die Kommission offenhalten, ohne dass diese sicher zu erwarten wäre.

Vor diesem Hintergrund wäre ein SUV-Verbot aufgrund sekundärrechtlicher Vorgaben mit erheblichen Unsicherheiten behaftet und könnte sicher nur europaweit einheitlich umgesetzt werden. Einer erhöhten Besteuerung der SUV-Zulassung wiederum stünden europarechtliche Vorgaben nicht entgegen, ebenso wenig erhöhten Parkgebühren im öffentlichen Raum. Die Zulassungsbesteuerung in Form der Kraftfahrzeugsteuer steht vollumfänglich in der Hoheit der Mitgliedsstaaten, sodass sich hierfür keine Vorgaben aus dem Europarecht ergeben. Dasselbe gilt für die Erhebung von Benutzungsgebühren für öffentliche Flächen.

4) Luftverkehrsverordnung

Auch ein Verbot von Privat- bzw. Inlandsflügen stünde in einem Konflikt zu europarechtlichem Sekundärrecht, wodurch eine Genehmigung durch die Kommission erforderlich wäre. Eine Genehmigung wäre aber deutlich wahrscheinlicher, wenn auch abhängig von der konkreten Ausgestaltung der Maßnahme. Erhöhte Gebühren für Privat- bzw. Inlandsflüge wären dagegen lediglich am Primärrecht zu messen,¹¹⁹ da das Sekundärrecht hierzu keine (abschließende) Regelung hat.

Eine abschließende Regelung zur Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft und dabei insbesondere zum Streckenzugang trifft dagegen die Verordnung (EG) 1008/2008. Nach Art. 15 Abs. 1 der Verordnung sind Luftverkehrsunternehmen grundsätzlich berechtigt, innergemeinschaftliche Flugdienste durchzuführen. Den Mitgliedsstaaten ist es dabei nach Art. 15 Abs. 2 der Verordnung ausdrücklich versagt, die Durchführung von innergemeinschaftlichen Flugdiensten von einer Zulassung oder Genehmigung abhängig zu machen. Im Wege des Erstrecht-Schlusses ist hiervon auch ein Verbot eines solchen Flugdienstes erfasst. Eine Genehmigung wird nach den Vorgaben in der Verordnung in Art. 3 lediglich für den Betrieb verlangt, nicht aber für einzelne

Flugstrecken. Das Verbot jeglicher Beschränkungen innergemeinschaftlicher Flugdienste bezieht sich dabei sowohl auf Inlands- als auch auf Auslandsflüge in der Gemeinschaft. Nach Art. 2 Nr. 13 ist «innergemeinschaftlicher Flugdienst» nämlich jeder Flugdienst, der innerhalb der Gemeinschaft durchgeführt wird. Maßgeblich ist daher nur die Durchführung auf dem Territorium der Gemeinschaft, nicht die Grenzüberschreitung des Flugs. Dies steht in Übereinstimmung mit dem generellen Verständnis des Europäischen Binnenmarkts in der Lesart des Europäischen Gerichtshofs, der einen Effekt einer Maßnahme auf den Binnenmarkt schon dann annimmt, wenn ein relevanter Teil desselben betroffen ist, auch wenn er sich nur auf dem Territorium eines Staates befindet.

Zwar sieht die Verordnung aus Umweltschutzgründen ausdrücklich auch Ausnahmen von den zuvor beschriebenen Grundsätzen vor. So kann ein Mitgliedsstaat nach Art. 20 Abs. 1 der Verordnung im Fall von schwerwiegenden Umweltproblemen die Ausübung von Verkehrsrechten einschränken oder verweigern, insbesondere wenn andere Verkehrsträger Verkehrsdienste in angemessenem Umfang zur Verfügung stellen. Die Maßnahme darf allerdings keine Diskriminierung beinhalten, den Wettbewerb zwischen Luftfahrtunternehmen nicht verzerren, nicht einschränkender sein, als es zur Lösung der Probleme erforderlich ist, und sie muss eine begrenzte Geltungsdauer haben, die drei Jahre nicht überschreitet und nach deren Ablauf eine Überprüfung der Maßnahme erfolgt. Diese tatbestandlichen Einschränkungen bringen zum Ausdruck, dass ein pauschales Verbot von Privat- oder Inlandsflügen schwer zu begründen wäre. In zeitlicher Hinsicht müsste es immer auf drei Jahre befristet und anschließend verlängert werden. In sachlicher Hinsicht wäre nachzuweisen, dass auf sämtlichen innerdeutschen Flugstrecken andere Verkehrsträger in angemessenem Maße zur Verfügung stehen. Für die Flughäfen in deutschen Großstädten und Ballungsgebieten ließe sich das recht unproblematisch annehmen. Bei regionalen Flughäfen müsste es aber nachgewiesen oder diese Voraussetzung durch einen Ausbau der Anbindung erst geschaffen werden. Schließlich müsste auch ein schwerwiegendes Umweltproblem aufgezeigt werden. Die Kommission erkennt die Reduzierung von Treibhausgasen inzwischen grundsätzlich ausdrücklich als ein solches Problem an.¹²⁰

In Frankreich konnte daher vor Kurzem ein Verbot von Inlandsflügen in Kraft gesetzt werden, das greift, wenn eine alternative Verbindung in weniger

¹¹⁹ Vgl. hierzu das folgende Kapitel II «Primärrecht».

¹²⁰ Vgl. hierzu Durchführungsbeschluss (EU) 2022/2358 Kommission v. 01.12.2022, Akz. C(2022) 8694, L 311/168, Rdn. 30.

als 2,5 Stunden Reisezeit besteht.¹²¹ Dies wurde von der Kommission genehmigt.¹²² Im Falle Deutschlands käme dabei noch erleichternd hinzu, dass hierzulande insbesondere die Klimaziele im Verkehrssektor verfehlt werden. Abschließend müsste die Maßnahme allgemein und in ihrer konkreten Ausgestaltung verhältnismäßig sein,¹²³ also geeignet, erforderlich und angemessen. Dabei sind auch die Grundrechtspositionen der betroffenen Unternehmen zu berücksichtigen. Eine regional beschränkte Maßnahme – etwa nach französischem Vorbild für bestimmte Distanzen – dürfte die Verhältnismäßigkeitsanforderungen dabei noch unproblematischer erfüllen als ein Inlandsflugverbot für ganz Deutschland, wobei auch Letzteres nicht per se ausgeschlossen wäre. Leichter als verhältnismäßig einzuordnen wäre ein Verbot von Privatflügen, weil hier weniger gewichtige Grundrechtspositionen betroffen wären.

Vor diesem Hintergrund wäre ein Verbot von motorisierten Privat- und Kurzstrecken- bzw. Inlandsflügen in Deutschland grundsätzlich ebenfalls einführbar und eine Genehmigung durch die Europäische Kommission möglich. Wichtig wäre dabei jedoch, die Erreichbarkeit durch öffentliche Verkehrsträger für sämtliche betroffene Flughäfen sowie die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme nachzuweisen. Insbesondere mit Blick auf diese beiden Erfordernisse wäre in einem ersten Schritt – ähnlich wie in Frankreich – auch eine Beschränkung auf zunächst besonders kurze Strecken zu erwägen.

II PRIMÄRRECHT

Das EU-Primärrecht dient in weiten Teilen der Verwirklichung eines gemeinsamen Binnenmarkts, indem wirtschaftliche Waren und Dienstleistungen ohne Beschränkungen gehandelt werden können. Vor diesem Hintergrund sind nationale Regelungen, die sich auf den Absatz von Waren und Dienstleistungen auswirken, regelmäßig am EU-Rechtsrahmen zu messen. Das primäre Ziel der Regelungen besteht darin, eine Diskriminierung von im EU-Ausland hergestellten Waren oder von dort aus angebotenen Dienstleistungen gegenüber heimischen Anbietern zu verhindern. In diesem Sinne sind viele Regelungen spezielle Diskriminierungsverbote, die das allgemeine Diskriminierungsverbot aus Art. 18 AEUV ergänzen und für einen spezifischen Bereich konkretisieren. Allerdings erschöpft sich der Regelungsgehalt der Verträge oftmals nicht hierin. Vielmehr werden

in vielen Fällen auch nationale Regelungen hiervon erfasst, die eine unterschiedliche Behandlung in diesem Sinne nicht bezwecken, sich aber mittelbar auf Absatz und Vertrieb ausländischer Unternehmen auswirken oder gemeinsame Standards unterlaufen. Eine solche Doppelwirkung gegen direkte und indirekte Diskriminierungen entfalten vor allem die weiter unten besprochenen EU-Grundfreiheiten.

1) Bereichsregelungen

Offene Diskriminierungen werden bereits durch verschiedene andere Regelungen untersagt. So verbietet Art. 110 AEUV etwa, auf Waren aus dem EU-Ausland höhere inländische Abgaben zu erheben. Bei den angedachten erhöhten steuerlichen Belastungen auf klimaschädliche Luxusprodukte ist dies aber nicht der Fall. Die hierzu ins Auge gefassten Besteuerungsmaßnahmen erfassen unterschiedslos sowohl inländische als auch ausländische Produkte. Insofern steht Art. 110 AEUV den besprochenen Maßnahmen nicht entgegen. Ebenso wenig würde das Beihilfeverbot aus Art. 107 AEUV den angedachten Unterstützungsleistungen für Transferleistungsempfänger*innen oder Angehörige unterer Einkommensgruppen entgegenstehen, da es staatliche Zahlungen nur an Unternehmen und bei Binnenmarktrelevanz untersagt bzw. von einer Genehmigung durch die Europäische Kommission abhängig macht.

2) Grundfreiheiten

Vor diesem Hintergrund liegen potenzielle Schranken für die ins Auge gefassten Regelungen auf primärrechtlicher Ebene vor allem in den EU-Grundfreiheiten. Diese sollen einen freien Handel innerhalb der EU ermöglichen. Dazu gewährleisten sie den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr. Von den angedachten Maßnahmen könnten vor allem die Waren- und die Dienstleistungsfreiheit betroffen sein.

a) Warenverkehrsfreiheit

Ein struktureller Konflikt könnte sich insbesondere mit der Warenverkehrsfreiheit ergeben. Dies gilt namentlich für das angedachte SUV-Verbot sowie Steuern und Abgaben auf Luxusprodukte.

aa) Warenbegriff

Nach Art. 28 AEUV umfasst die Europäische Union einen Warenverkehr, der sich auf den gesamten Warenaustausch erstreckt. Der freie Warenaustausch darf dabei gemäß der §§ 28 ff. AEUV insbesondere nicht

121 Vgl. Romain/Sénécat/Vaudano, «L'interdiction des vols intérieurs courts en France, une mesure vidée de sa substance», Le Monde v. 24.5.2023, www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2023/05/24/l-interdiction-des-vols-interieurs-courts-en-france-une-mesure-vidée-de-sa-substance_6174641_4355770.html.

122 Vgl. Durchführungsbeschluss (EU) 2022/2358 Kommission v. 01.12.2022, Akz. C(2022) 8694, L 311/168, Rdn. 50.

123 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, «Beschränkung von Inlands- und Kurzstreckenflügen aus Klimaschutzgründen (luftverkehrsrechtliche Prüfung)», 5.9.2019, Akz. WD 5 - 3000 - 072/19, S. 13.

durch Zölle und Beschränkungen der Einfuhrmenge begrenzt werden, daneben aber auch nicht durch «Maßnahmen gleicher Wirkung», also Maßnahmen mit einem ähnlichen faktischen Effekt. Der Begriff der Ware ist im europäischen Primärrecht nicht definiert, wird aber vom Europäischen Gerichtshof¹²⁴ einheitlich ausgelegt: Waren sind demzufolge körperliche Gegenstände, die über eine Grenze verbracht werden können.¹²⁵ Bei SUV-Fahrzeugen und Luxusprodukten handelt es sich um derartige körperliche Gegenstände. Da die angedachten Verbote und Besteuerungskonzepte nicht nur für Produkte deutscher Hersteller gelten würden, sondern naturgemäß importierte Waren ebenfalls erfassen würden, liegt auch der nötige grenzüberschreitende Bezug vor. Folglich handelt es sich bei den ins Auge gefassten Produkten unzweifelhaft um Waren i.S.d. Art. 28 ff. AEUV.

bb) Eingriff

Die beschriebenen Maßnahmen wären zudem als Eingriff zu qualifizieren. Darunter versteht man verschiedene in den Verträgen beschriebene staatliche Maßnahmen. Nach Art. 28 AEUV sind dabei zum einen Zölle und Abgaben gleicher Wirkung untersagt, nach Art. 34 AEUV ferner mengenmäßige Beschränkungen und Beschränkungen gleicher Wirkung. Als Abgaben zollgleicher Wirkung bezeichnet der Europäische Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung¹²⁶ eine den Waren wegen des Überschreitens der Grenze von dem betreffenden Staat aufgelegte finanzielle Belastung.¹²⁷ Eine mengenmäßige Beschränkung ist eine Beschränkung der Einfuhrmenge. Dem gleichgestellt sind Maßnahmen gleicher Wirkung, also Maßnahmen, die ähnlich wirken wie eine Beschränkung der Einfuhrmenge. Hierunter versteht der Europäische Gerichtshof (EuGH) alle produktbezogenen Maßnahmen, die den Handel zwischen den Mitgliedsstaaten unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder mittelbar behindern können («Dassonville-Formel»¹²⁸). Der hiervon erfasste Kreis staatlicher Maßnahmen wird weit gezogen. Ausgenommen werden nur solche Maßnahmen, die sich aus Regelungen zum Verkauf eines Produkts ergeben.

Danach wären sowohl Verkaufsverbote als auch besondere steuerliche Belastungen grundsätzlich erfasst. Dies findet in der EuGH-Rechtsprechung ausdrücklich Bestätigung für verwandte Maßnahmen: So werden bereits Vorschriften, die Waren einem Zulassungsverfahren oder einer Genehmigung unterwerfen, als Maßnahmen gleicher Wirkung betrachtet.¹²⁹ Erst recht werden vom Europäischen Gerichtshof Verbote als Maßnahmen gleicher Wirkung angesehen, die nur in einem Land gelten, wenn im Herkunftsland der Ware ein solches Verbot nicht besteht.¹³⁰ Bei Besteuerungsmaßnahmen ist dies zwar weniger eindeutig, da diese das Inverkehrbringen einer Ware nicht an sich untersagen und inländische Waren in gleicher Weise betreffen wie ausländische Waren. Damit sind diese näher an einer verkaufsbezogenen Maßnahme, die der Europäische Gerichtshof in seiner Keck-Rechtsprechung¹³¹ ausdrücklich nicht als Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit angesehen hat. Allerdings gilt dies nicht, soweit eine Maßnahme sich faktisch stärker auf ausländische Waren auswirkt als auf inländische.¹³² Eine solche Grenzziehung wird auch in der maßgeblichen Literatur zur europarechtlichen Beurteilung von Bestimmungsvorschriften vorgeschlagen.¹³³ Vor diesem Hintergrund wird sich ein Eingriff bei stärkerer Besteuerung klimaschädlicher Luxusprodukte nicht ausschließen lassen. In diesem Segment dominieren seit Langem Hersteller aus den EU-Ländern Frankreich und Italien,¹³⁴ die folglich von einer solchen Besteuerung in besonderem Maße betroffen wären. Erst recht gälte ein solcher Befund, wenn die Besteuerung an den klimaschädlichen Transport anknüpfen würde, der naturgemäß bei Produkten ausländischer Hersteller in der Regel eine größere Rolle spielt.¹³⁵ Vor diesem Hintergrund ist es als sicher bzw. sehr wahrscheinlich anzusehen, dass die ins Auge gefassten Maßnahmen unabhängig von ihrer Ausgestaltung als Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit anzusehen wären.

cc) Rechtfertigung

Allerdings könnte ein solcher Eingriff gerechtfertigt sein. Dafür kommen zum einen die geschriebenen Rechtfertigungsgründe in Art. 36 AEUV infrage. Hier-

124 EuGH, Urteil v. 10.12.1968, Rs. 7/68 (Kommission/Italien), ECLI:EU:C:1968:51, Rdn. 1; EuGH, Urteil v. 14.07.1977, Rs. 1/77 (Bosch), ECLI:EU:C:1977:130, Rdn. 4; EuGH, Urteil v. 09.07.1992, Rs. C-2/90 (Kommission/Belgien), ECLI:EU:C:1992:310, Rdn. 26.

125 Streinz/Kamann, Art. 28 Rdn. 14.

126 EuGH, Urteil v. 14.12.1962, verb. Rs. 2/62 u. 3/62 (Kommission/Luxemburg u. Belgien), ECLI:EU:C:1962:45; EuGH Rs. C-45/94 (Camara de Commercio), ECLI:EU:C:1995:425; zuletzt EuGH, Urteil v. 02.10.2014, Rs. C-254/13 (Orgacom), ECLI:EU:C:2014:2251, Rdn. 23.

127 Kotzur/Schieffelbein, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, Art. 30 Rdn. 3.

128 Vgl. EuGH, Urteil v. 11.07.1974, Rs. 8/74 (Dassonville), ECLI:EU:C:1974:82, Rdn. 5.

129 Vgl. EuGH, Urteil v. 11.08.1995, Rs. C-80/92 (KOM/Italien), ECLI:EU:C:1995:271; EuGH, Urteil v. 27.06.1996, Rs. C-293/94 (Brandsma), ECLI:EU:C:1996:254.

130 Vgl. EuGH, Urteil v. 23.05.1990, Rs. C-169/89 (Van den Burg), ECLI:EU:C:1990:227, Rdn. 7, 16.

131 EuGH, Urteil v. 24.11.1993, verb. Rs. C-267/91 u. C-268/91 (Keck), ECLI:EU:C:1993:905.

132 EuGH, Urteil v. 02.12.2010, Rs. C-108/09 (Ker-Optika/ÁNTSZ), ECLI:EU:C:2010:725, Rdn. 51; EuGH, Urteil v. 19.10.2016, Rs. C-148/15 (Deutsche Parkinson), ECLI:EU:C:2016:776, Rdn. 24.

133 Vgl. Kokott, Das Steuerrecht der Europäischen Union, § 3 Rn. 120.

134 Vgl. van Elven, «Frankreich und Italien dominieren Top 100 Luxusunternehmen», 7.6.2018, <https://fashionunited.de/nachrichten/business/frankreich-und-italien-dominieren-top-100-luxusunternehmen/2018060725573>.

135 Vgl. EuGH, Urteil v. 18.06.2019, Rs. C-591/17 (Österreich/Deutschland), ECLI:EU:C:2019:504, Rdn. 127.

nach sind Beschränkungen hinzunehmen aus Gründen des Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen. Dieser Rechtfertigungsgrund weist folglich enge Bezüge zum Klimaschutz auf. Allerdings wird eine konkrete Gefahr vorausgesetzt. Sofern eine Maßnahme nur mittelbar dem Schutz von Gesundheit und Leben dient, kann sie nicht als Rechtfertigungsgrund i.S.d. Art. 36 AEUV herangezogen werden.¹³⁶ Maßnahmen zum Klimaschutz können also nicht Art. 36 AEUV zugeordnet werden,¹³⁷ da sie dem Schutz der genannten Rechtsgüter nur mittelbar dienen.

Allerdings kommt eine Rechtfertigung aufgrund zwingender Gründe des Allgemeinwohls¹³⁸ in Betracht. Nach der vom EuGH entwickelten «Cassis-Formel» sind Hemmnisse für den Binnenhandel der Gemeinschaft hinzunehmen, soweit diese Bestimmungen notwendig sind, um zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden. Als solche nennt das Gericht in der hierzu genannten Grundsatzentscheidung insbesondere die Erfordernisse einer wirksamen steuerlichen Kontrolle, des Schutzes der öffentlichen Gesundheit, der Lauterkeit des Handelsverkehrs und des Verbraucherschutzes.¹³⁹ Auch der Umweltschutz ist in der Folge vom EuGH als ein solcher zwingender Grund anerkannt worden.¹⁴⁰ In Art. 11 AEUV ist der Umweltschutz etwa primärrechtlich anerkannt und ferner Gegenstand einer Vielzahl sekundärrechtlicher Regelungen. Der Schutz der Umwelt wird dabei weit verstanden und ist nicht auf den Schutz der Natur beschränkt. So werden in der grundlegenden EU-Taxonomie-Verordnung sechs Umweltziele¹⁴¹ formuliert: Klimaschutz, Anpassung an den Klimawandel, nachhaltige Nutzung und Schutz von Wasser- und Meeresressourcen, Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft, Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, Schutz und Wiederherstellung der Biodiversität und der Ökosysteme.

Folglich ist davon auszugehen, dass der EuGH auch Klimaschutz als zwingendes Erfordernis anerkennen wird. Die ins Auge gefassten Maßnahmen dienen dem Klimaschutz und verfolgen damit ein legitimes Ziel, aufgrund dessen die Warenverkehrsfreiheit grundsätzlich eingeschränkt werden kann. Die Maßnahmen müssen dabei allerdings den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit entsprechen, sie müssen in der Auslegung des EuGH insbesondere geeignet sein, also die Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Ziels zu gewährleisten, und sie dürfen nicht über das

hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.¹⁴² Grundsätzlich erscheinen die beschriebenen Maßnahmen geeignet, zu einer Reduktion der Emission von Treibhausgasen beizutragen. Bei der stärkeren Besteuerung von Luxusprodukten wäre allerdings genau darauf zu achten, dass tatsächlich nur solche Waren einer stärkeren Besteuerung unterworfen werden, die mit einem ausgeprägten CO₂-Fußabdruck einhergehen.

Des Weiteren müssten die Maßnahmen auch erforderlich sein. In der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung dürfen dabei keine mildereren, aber genauso effektiven Maßnahmen ersichtlich sein. Im Gegensatz dazu führt der EuGH bereits im Rahmen der Erforderlichkeitsprüfung eine Güterabwägung durch.¹⁴³ Im Rahmen dieser Güterabwägung werden die abstrakte Wichtigkeit des Schutzgutes, die Intensität der beschränkenden Maßnahme und die Besonderheit des Einzelfalls einbezogen.¹⁴⁴ Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Klimaschutz angesichts der fortschreitenden Erderwärmung von überragender Bedeutung ist und auch für die EU oberste Priorität genießt. Bezüglich der Intensität der Beeinträchtigung ist zwischen den Maßnahmen zu differenzieren: Besteuerungsmaßnahmen können sich zwar auf den Absatz eines Produktes auswirken, sind aber als staatliche Lenkungs- und Einnahmefinstrumente von den Marktteilnehmern zu erwarten. Soweit diese sich einpreisen lassen und keine erdrosselnde Wirkung entfalten, dürften entsprechende Verbrauchssteuern auf besonders klimaschädliche Produkte daher regelmäßig zu rechtfertigen sein. Ein SUV-Verbot dagegen hätte eine deutlich stärkere Wirkung und wäre daher schwerer zu rechtfertigen. Allerdings gilt hier einzubeziehen, dass es keine Hersteller gibt, die lediglich SUVs herstellen. Die Berufsfreiheit der Hersteller wäre daher nur schwach in Form der Berufsausübungsfreiheit betroffen. Der Export sonstiger Fahrzeuge würde hierdurch nicht berührt. Umgekehrt sind SUVs durch ihren hohen Benzinverbrauch, die aufwendige Herstellung sowie die durch sie bewirkte stärkere Abnutzung von Straßen und Brücken besonders klimaschädlich. Vor diesem Hintergrund erscheint ein SUV-Verbot unter Umständen ebenfalls rechtfertigbar im Hinblick auf die dadurch bewirkte Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit, auch wenn die Rechtfertigungsmöglichkeit hier weniger eindeutig ist verglichen mit einer stärkeren Besteuerung klimaschädlicher Luxusprodukte.

136 Vgl. Heselhaus, «Rechtfertigung unmittelbar diskriminierender Eingriffe», EuZW 21/2001, 648.

137 Vgl. Lüder, «Binnenmarkt und Umweltschutz», ZUR 1993, S. 167.

138 EuGH, Urteil v. 20.02.1979, Rs. 120/78 (REWE/Bundesmonopolverwaltung), ECLI:EU:C:1979:42, Rdn. 8.

139 Vgl. ebd.

140 Vgl. EuGH, Urteil v. 20.09.1988, Rs. 302/86 (Kommission/Dänemark), ECLI:EU:C:1988:421, Rdn. 9; st. Rspr.

141 Vgl. Erwägungsgrund Nr. 23 der EU-Verordnung Nr. 2020/852.

142 Vgl. EuGH, Urteil v. 31.03.1993, Rs. C-19/92 (Kraus), ECLI:EU:C:1993:125, Rdn. 32.

143 Streinz/Schroeder, EUV AEUV, Art. 36 Rdn. 56.

144 Leible/Streinz, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 36 Rdn. 125.

b) Dienstleistungsfreiheit

Im vorliegenden Fall kann eine stärkere Bepreisung von Privatflügen die Dienstleistungsfreiheit aus Art. 56 ff. AEUV betreffen. Entsprechend den vorangegangenen Ausführungen ließe sich eine solche Bepreisung nicht über eine erhöhte Umsatzsteuer realisieren, sondern müsste auf dem Wege einer Verbrauchssteuer, eines gesonderten Kerosinsteuersatzes oder erhöhter Flughafengebühren praktisch umgesetzt werden.

In Art. 57 AEUV werden Dienstleistungen legaldefiniert als Leistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden und nicht von den anderen Grundfreiheiten erfasst werden. Die Dienstleistungsfreiheit kann in verschiedener Form ausgeübt werden: Bei der aktiven Dienstleistungsfreiheit erbringt der Dienstleistungsgeber die Dienstleistung in einem anderen Mitgliedsstaat, bei der passiven Dienstleistungsfreiheit nimmt der Empfänger die Dienstleistung in einem anderen Mitgliedsstaat entgegen.¹⁴⁵ Daneben werden eine gemeinsame Grenzüberschreitung von Dienstleistungsgeber und Dienstleistungsnehmer (auslandsbezogene Dienstleistung) sowie eine Grenzüberschreitung allein der Dienstleistung (Korrespondenzdienstleistung) von der Dienstleistungsfreiheit erfasst.¹⁴⁶

Flugreisen stellen entgeltliche Leistungen dar, die nicht von den anderen Grundfreiheiten abgedeckt werden, und sind damit gemeinschaftsrechtlich als Dienstleistungen einzuordnen. Eine solche Maßnahme könnte die Dienstleistungsfreiheit in Form der aktiven Dienstleistungsfreiheit betreffen, da auch ausländische Fluggesellschaften zu den potenziellen Anbietern von Inlandsflügen zählen, auch wenn dieses Marktsegment in der Realität eher von deutschen Fluggesellschaften dominiert wird. Da aber auch Privatflüge betroffen wären, wäre die Dienstleistungsfreiheit ferner in ihrer Ausprägung als auslandsbezogene Dienstleistung betroffen. Vor dem Hintergrund der starken Dominanz deutscher Gesellschaften bei diesen beiden Dienstleistungen erscheint die Betroffenheit der Dienstleistungsfreiheit zunächst nicht unmittelbar einleuchtend. Auch wären beides nicht-diskriminierende Regelungen, die im Grundsatz auf ausländische ebenso wie auf inländische Fluggesellschaften Anwendung fänden. Allerdings entfällt dadurch nicht automatisch der europarechtliche Bezug. Zum einen ist ein relevanter Teil des europäischen Marktes betroffen. Zum anderen könnten sich angesichts der überschaubaren Zahl von Flug-

gesellschaften und häufiger Übernahmen in diesem Bereich die Marktverhältnisse schnell ändern, sodass kurzfristig in ungleich größerem Maße ausländische Dienstleistungsanbieter betroffen wären.

Folglich lägen in beiden Maßnahmen deutliche Eingriffe in den Gewährleistungsgehalt der Dienstleistungsfreiheit. Allerdings ließen sich auch diese Eingriffe analog zur vorangestellten Prüfung rechtfertigen: Nach der «Gebhard-Formel» lassen sich auch im Bereich der Dienstleistungsfreiheit Beschränkungen wieder durch zwingende Gründe des Allgemeinwohls rechtfertigen, soweit diese Beschränkungen geeignet und angemessen sind. Auch hier kann Umwelt- und Klimaschutz als ein solcher zwingender Allgemeinwohlgrund und damit als Rechtfertigungsgrund herangezogen werden. Flugverkehr trägt in erheblichem Maße zur Erderwärmung bei, da das klimaschädliche Kerosin in großer Höhe emittiert wird.

Die Maßnahmen sind zudem zur Zielerreichung geeignet. Beide Flugformen stellen zwar nur einen kleineren Teil des Flugaufkommens insgesamt dar, können aber auch nicht als marginal betrachtet werden. So ist gegenwärtig noch jeder siebte Flug ein Inlandsflug.¹⁴⁷ Privatflüge sind ebenfalls nicht zu marginalisieren, überdies ist ihre Zahl in den letzten Jahren stark angestiegen.¹⁴⁸ Damit wären eine stärkere Bepreisung von Inlands-, Kurz- oder Privatflügen mit Blick auf die zu erwartende Lenkungswirkung geeignet, den CO₂-Ausstoß im Verkehrssektor und der Luftfahrtbranche im Besonderen abzusenken. Auch bei der Güterabwägung im Rahmen der Erforderlichkeit würde sich der zugrunde liegende Umwelt- und Klimaschutz als zu schützendes Rechtsgut durchsetzen. Hierbei ist wieder dessen überragende Bedeutung in Rechnung zu stellen. Auf der anderen Seite steht ein hoher CO₂-Ausstoß bei bestehenden Alternativen für die Verbraucher*innen.¹⁴⁹ Aus Unternehmenssicht gibt es kaum Fluggesellschaften, die ausschließlich Inlandsflüge anbieten. Auch erschwert eine höhere Bepreisung die Ausübung entsprechender Freiheiten lediglich, verunmöglicht sie jedoch nicht. Dies scheint bei einer Gesamtabwägung nicht zuletzt mit Blick darauf angemessen, dass der Flugverkehr im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern bisher nur unterdurchschnittlich mit Steuern und Abgaben belastet ist. Beide Maßnahmen würden daher zwar einen Eingriff in die unionsrechtliche Dienstleistungsfreiheit darstellen, wären aber zu rechtfertigen und damit unter diesem Aspekt unionsrechtskonform.

145 Vgl. EuGH, Urteil v. 31.01.1984, verb. Rs. 286/82 und 26/83 (Luise/Carbone), ECLI:EU:C:1984:35, Rdn. 10.

146 Vgl. Streinz, Europarecht, Rdn. 913.

147 Vgl. Statistisches Bundesamt, «Mehr als die Hälfte aller Passagierflüge in Deutschland waren 2020 Kurzstreckenflüge», Pressemitteilung Nr. N037 vom 4.6.2021, www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/06/PD21_N037_46.html.

148 Vgl. Faber/Raphaël, «CO₂ emissions of private aviation in Europe», CE Delft, März 2023, S. 18 ff.

149 Vgl. ebd.

EINFACHGESETZLICHE UMSETZBARKEIT

Im Folgenden sollen Vorschläge zur Umsetzung in einfaches Gesetzesrecht für die zuvor diskutierten Maßnahmen gemacht werden.

I BESTEUERUNG KLIMASCHÄDLICHER LUXUSPRODUKTE

Da Verbrauchssteuern in Deutschland für gewöhnlich in eigenen Steuergesetzen umgesetzt werden, wäre es sinnvoll, auch für den Fall der Besteuerung klimaschädlicher Luxusprodukte dergestalt zu verfahren. Derlei Verbrauchssteuergesetze haben zumeist einen relativ überschaubaren Regelungsgehalt, sodass das entsprechende Gesetz ebenfalls nur aus wenigen Artikeln bestünde. Zur Umsetzung verfassungsrechtlicher Anforderungen wären das Bestimmtheits- und das Zitiergebot zu beachten. Das Bestimmtheitsgebot als Unteraspekt des aus Art. 20 Abs. 3 GG abgeleiteten allgemeinen Rechtsstaatsgebots erfordert, dass insbesondere die Besteuerungsgegenstände genau umschrieben und definiert werden. Das Zitiergebot aus Art. 19 Abs. 3 GG wiederum macht die Nennung betroffener Grundrechte in dem Gesetz notwendig. Zwar findet es eigentlich auf Art. 12 GG (Berufsfreiheit) keine Anwendung.¹⁵⁰ Da es aber für Art. 3 Abs. 1 GG (Allgemeiner Gleichheitssatz) Geltung beansprucht, der vorliegend durch die selektive Besteuerung nur bestimmter Produkte betroffen ist, sollte die Einschränkung beider Grundrechte aus Klarstellungsgründen benannt werden. Ein solches Gesetz könnte demnach wie folgt aussehen:

Gesetz zur Besteuerung klimaschädlicher Luxusprodukte (LuxusprodukteBesteuerungsG)

Abschnitt 1 Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Steuergesetz, Steuergegenstand

(1) Klimaschädliche Luxusprodukte unterliegen im Steuergesetz der Klimaschadensteuer. Steuergesetz ist das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland. Die Klimaschadensteuer ist eine Verbrauchssteuer im Sinne der Abgabenordnung (AO).

(2) Klimaschädliche Luxusprodukte im Sinn dieses Gesetzes sind:

1. Privatjets
2. Yachten mit einer Länge von mehr als 24 Metern
3. Wohnmobile mit einer Länge von mehr als 7 Metern

§ 2 Steuertarif; Steuerschuldner

(1) Die Steuer beträgt 30 Prozent (30 von Hundert) auf den Verkaufspreis. Dabei wird der Verkaufspreis unter Abzug der Umsatzsteuer zugrunde gelegt.

(2) Steuerschuldner ist der Verkäufer der Ware auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland. Die Steuer ist an das örtlich zuständige Hauptzollamt abzuführen.

§ 3 Sonstige Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes sind

1. Privatjets: motorisierte Flugzeuge, die weniger als 30 Sitzplätze aufweisen
2. Yachten: Boote mit Motor- oder Segelantrieb und einer Gesamtlänge von mehr als 24 Metern, gemessen vom äußersten Endpunkt auf beiden Seiten des Bootes
3. Wohnmobile: Anhänger oder selbstständige Kraftfahrzeuge i.S.v. § 1 Abs. 2 StVG mit Einrichtungen zum Aufenthalt sowie zur Unterbringung von Gepäck und sonstigen Gegenständen.

[...]

§ 4 Einschränkung eines Grundrechts (Zitiergebot)

Durch § 2 dieses Gesetzes (Gesetz zur Besteuerung klimaschädlicher Luxusprodukte – LuxusprodukteBesteuerungsG) werden der Allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes) sowie die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 des Grundgesetzes) eingeschränkt.

§ 5 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am [...] in Kraft.

II VERBOT ODER STÄRKERE BESTEUERUNG VON KURZSTRECKEN- UND PRIVATFLÜGEN

Ein Verbot oder eine stärkere Besteuerung von Kurzstrecken- und Privatflügen könnten anhand bestehender Gesetze umgesetzt werden. Für ein Verbot ließe sich eine neue Regelung im Luftverkehrsgesetz (LuftVG) implementieren. Die entsprechende Regelung wäre (wie im Kapitel über die europarechtliche Umsetzbarkeit ausgeführt) bei der Europäischen Kommission im Vorhinein anzuzeigen, da ein solches Verbot in einem strukturellen Konflikt zu den Regelungen der Luftverkehrsverordnung – Verordnung (EG) 1008/2008 – stünde. Nach Art. 20 Abs. 1 der Verordnung kann bei schwerwiegenden Umweltschäden allerdings eine Ausnahmegenehmigung bei der Europäischen Kommission eingeholt werden. Während in der Vergangenheit zur Auslegung dieser Bestimmung Rechtsunsicherheit bestand und auch mit einer Ablehnung durch die Kommission hätte gerechnet werden müssen, hat die Kommission kürzlich zumindest ein Verbot von Kurzstreckenflügen auf Teilen des französischen Staatsgebiets unter Bezugnahme auf

¹⁵⁰ Vgl. Bundesministerium der Justiz – BMJ, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, Teil C Rdn. 428.

die Vorschrift genehmigt.¹⁵¹ Vor diesem Hintergrund wäre eine Genehmigung aktuell zumindest für einen Teil des Staatsgebiets der Bundesrepublik Deutschland relativ sicher zu erwarten. Ein entsprechendes nationales Implementierungsgesetz könnte wie folgt aussehen:

1) Verbot von Kurzstrecken- bzw. Privatflügen

Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes (LuftverkehrsänderungsG)

Artikel 1 – Änderungsvorschriften

(1) Im 1. Abschnitt wird nach dem 6. Unterabschnitt ein zusätzlicher 7. Unterabschnitt in das Luftverkehrsgesetz (LuftVG) vom 10.5.2007, zuletzt geändert am 8.10.2023, eingefügt:

7. Unterabschnitt

§ 29 Privatflüge

(1) Die Durchführung von motorisierten Flügen zu privaten (nicht kommerziellen) Zwecken ist auf dem Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland untersagt. Vom Verbot ausgenommen ist die Sportluftfahrt.

(2) Dies gilt auch für kommerziell angebotene Flüge, wenn die Zahl der beförderten Passagiere unter 20 Personen liegt.

§ 30 Kurzstreckenflüge

(1) Die Durchführung von Flügen auf einer Entfernung von unter 500 Kilometern ist auf dem Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland bei Vorliegen der Voraussetzungen in Abs. 2 untersagt.

(2) Dieses Verbot gilt für Flughäfen, die entweder direkt an das Fernverkehrsnetz der Deutschen Bahn AG angeschlossen sind oder die in einer Entfernung von einem solchen Fernverkehrsbahnhof von unter 50 Kilometern gelegen sind.

(2) Der bisherige «7. Unterabschnitt» wird zum «8. Unterabschnitt». Die dort aufgeführten Paragraphen beginnen fortan mit «§ 31» und verschieben sich in der Folge entsprechend.

Artikel 2 – Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt in Kraft am Tage nach der erteilten Genehmigung der Europäischen Kommission, welche nach Art. 20 Abs. 1 Verordnung (EG) 1008/2008 einzuholen ist.

2) Stärkere Besteuerung von Kurzstrecken- bzw. Privatflügen

Auch eine stärkere Besteuerung von motorisierten Kurzstrecken- und Privatflügen könnte im Rahmen eines bestehenden Gesetzes realisiert werden, sodass hier ebenfalls ein Änderungsgesetz einzubringen wäre. In diesem Fall wäre eine einfachgesetzliche Umsetzung besonders unproblematisch, da eine Besteuerung in Abhängigkeit von der Flugentfernung bereits im Regelungsansatz des Luftverkehrssteuergesetzes (LuftVStG) vorgesehen ist. Die entsprechende Besteuerung würde durch einen erhöhten Satz für Kurzstrecken und Privatflüge erweitert. Im Zuge des dafür vorzulegenden Änderungsgesetzes könnte auch eine Erhöhung der Sätze insgesamt erwogen werden. Soweit dies aber nicht abschließend entschieden ist, wird vorliegend ein gegenüber der bisher kürzesten Strecke erhöhter Steuersatz vorgeschlagen. Ein solches Änderungsgesetz könnte wie folgt aussehen:

Gesetz zur Änderung des Luftverkehrssteuergesetzes (LuftverkehrssteueränderungsG)

Art. 1 – Einführung gesonderter Steuersätze für Privat- und Kurzstreckenflüge

In § 11 – Steuersatz Luftverkehrssteuergesetz (LuftVStG) wird folgender Abschnitt eingefügt:

«4. bei einer Flugentfernung von unter 500 Kilometern von Abflug- zu Ankunftsort: 70 Euro (in der 2. Klasse – sog. «Economy Class»), 200 Euro (in der 1. Klasse – sog. «Business oder First Class»)

5. bei einem rein privaten Flug oder kommerziellen Flug mit weniger als 20 Fluggästen: 500 Euro

Art. 2 – Änderung von § 5 LuftVStG (Steuerbefreiungen):

§ 5 Nr. 7 LuftVStG (Steuerbefreiungen) wird wie folgt neu gefasst:

«Abflüge von Fluggästen in Flugzeugen mit einem maximalen Startgewicht bis zu 500 Kilogramm oder in Drehflüglern mit einem maximalen Startgewicht bis zu 500 Kilogramm bei Rundflügen. Insgesamt von der Besteuerung ausgenommen ist die Sportluftfahrt.»

Art. 3 – Einschränkung eines Grundrechts (Zitiergebot)

Nach § 19 LuftVStG wird folgender § 20 eingefügt:

«§ 20 Einschränkung eines Grundrechts (Zitiergebot) Durch § 11 dieses Gesetzes (LuftVStG) werden der Allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes) sowie die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 des Grundgesetzes) eingeschränkt.»

Art. 4 – Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am (...) in Kraft.

¹⁵¹ Vgl. Durchführungsbeschluss (EU) 2022/2358 der Kommission v. 01.12.2022, Akz. C(2022) 8694, L 311/168 sowie im Einzelnen Kapitel «Europarechtliche Umsetzbarkeit».

III VERBOT ODER STÄRKERE BESTEUERUNG VON SUVs

Ein Verbot oder eine stärkere Besteuerung von SUVs könnte ebenfalls durch Abänderung bestehender Gesetze und Verordnungen realisiert werden.

1) Verbot von SUVs

Ein Verbot von SUVs und Pick-ups wäre national nur schwierig umzusetzen, da die in der EU zugelassenen Typen eigentlich abschließend in der EU-Kraftfahrzeugverordnung (EU-Verordnung 858/2018) geregelt sind. Dies stünde einer nationalen Umsetzung grundsätzlich entgegen. Bevor die Fahrzeugzulassungsverordnung entsprechend angepasst werden könnte, müsste daher eine Ausnahmegenehmigung bei der Europäischen Kommission nach Art. 114 Abs. 5 AEUV beantragt werden.¹⁵² Sollte diese erteilt werden, könnte ein solches Verbot über eine Anpassung der EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung (Verordnung über die EG-Genehmigung für Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger sowie für Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten für diese Fahrzeuge – EG-FGV) erreicht werden. Es handelt sich dabei um eine Verordnung der Bundesregierung, die diese folglich auch abändern könnte.

Da der Fahrzeugtyp des SUV weder in der EU-Kraftfahrzeugverordnung noch in der genannten bundesdeutschen Verordnung eigenständig definiert wird, müsste die Fahrzeugklasse auf dem Wege dieses Verbots anhand typisierender Merkmale umschrieben werden. Mit der Fahrzeugklasse M1G besteht in der EU-Kraftfahrzeugverordnung lediglich eine Fahrzeugklasse für Geländefahrzeuge. Schon das hierfür herangezogene Bestimmungsmerkmal eines möglichen Antriebs über beide Achsen – als ein in der Verordnung zugrunde gelegtes Indiz für Geländegängigkeit – trifft aber nicht auf alle SUVs zu und korrespondiert ferner nicht mit deren Klimaschädlichkeit. Dementsprechend ist eine eigenständige definitorische Eingrenzung vorzunehmen, die sich sinnvollerweise auf Fahrzeugklasse, Gewicht und Bodenfreiheit stützt. Die Fahrzeugklasse allein wäre zu weit gefasst, das Gewicht als alleiniges Merkmal würde vor allem Vans, Kastenwagen oder Oberklassewagen zusätzlich erfassen, nur eine größere Bodenfreiheit dürfte auch höhergelegte Pkw oder Kombis betreffen. Dementsprechend müssten die drei Merkmale miteinander kombiniert werden. Als Normstandort wäre § 27

EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung abzuändern, der die Zulassung und Veräußerung von Fahrzeugen regelt. Hierzu ließe sich in § 27 Abs. 1 ein neuer Satz 3 einfügen:

§ 27 Zulassung und Veräußerung

[...] «Für Fahrzeuge der Fahrzeugklasse M1G oder der Fahrzeugklasse M1 von über 2.000 Kilogramm Leergewicht und einer Bodenfreiheit von mehr als 200 Millimetern wird keine Zulassung erteilt. Ausgenommen und zulassungsfähig sind Fahrzeuge in gewerblicher Nutzung.»

2) Stärkere Besteuerung von SUVs

Für eine stärkere Besteuerung von SUVs und Pick-ups wäre zweckmäßigerweise das Kraftfahrzeugsteuergesetz (KraftStG 2002) abzuändern. Unter Beibehaltung der bisherigen Ausgestaltung des Gesetzes wäre an Hubraum oder Kohlendioxidemissionen anzuknüpfen. Dies ist auch insofern zweckmäßig, als dass gegenwärtig praktisch alle in Deutschland zugelassenen SUVs deutlich mehr CO₂ emittieren als vergleichbare Pkw des gleichen Herstellers. Die Emissionen liegen dabei im Schnitt über 135 Gramm CO₂ pro Kilometer, während die entsprechenden Emissionen gewöhnlicher Pkw niedriger sind.¹⁵³ Folglich wäre die Besteuerung ab diesem Grenzwert deutlich zu erhöhen. Für den folgenden Regelungsvorschlag werden die bisherigen Sätze verdoppelt. Ein solches Änderungsgesetz könnte wie folgt aussehen:

Gesetz zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes (KraftfahrzeugsteuergesetzänderungsG)

Art. 1 – Änderung von § 9 KraftStG 2002 (Steuersatz)

Die Steuer für Personenkraftwagen mit erstmaliger Zulassung ab dem 1. Januar 2021 in § 9 Abs. 2 Nr. 2 lit. c KraftStG 2002 wird zuzüglich für jedes Gramm Kohlendioxidemission je Kilometer, das 135 Gramm je Kilometer überschreitet, wie folgt erhöht und § 9 Abs. 2 Nr. 2 lit. c KraftStG 2002 entsprechend angepasst:

	Wert (alt)	Wert (neu)
über 135 g/km bis zu 155 g/km	2,50 Euro	5,00 Euro
über 155 g/km bis zu 175 g/km	2,90 Euro	5,80 Euro
über 175 g/km bis zu 195 g/km	3,40 Euro	6,80 Euro
über 195 g/km	4,00 Euro	8,00 Euro

Art. 2 – Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am [...] in Kraft.

¹⁵² Vgl. hierzu im Einzelnen das Kapitel «Europarechtliche Umsetzbarkeit».

¹⁵³ Vgl. Kaul/Gehrs/Stephan (Greenpeace), «SUV: Ein brandheißes Klimaproblem», S. 6.

IV MONETÄRER AUSGLEICH FÜR EMPFÄNGER*INNEN VON TRANSFERLEISTUNGEN

Ein finanzieller Ausgleich für Transferleistungsempfänger*innen zur Kompensation etwa einer erhöhten CO₂-Bepreisung könnte durch Anpassung der besonderen und allgemeinen Sozialgesetze erfolgen. Dabei wäre zweckmäßigerweise ein einheitlicher Festbetrag für alle Transferleistungsgruppen zu verwenden (hier: 50 Euro), der an die weitere Entwicklung des CO₂-Preises gekoppelt wird. Entsprechende Änderungsgesetze würden wie folgt aussehen:

1) Bürgergeld

Beim Bürgergeld (SGB II) finden sich im 2. Unterabschnitt die einzelnen Regelungen zu Regelbedarf, Mehrbedarf sowie typisiertem Einzelbedarf der Bürgergeldbezieher*innen. Der Regelbedarf bildet die regelmäßigen Leistungssätze ab, Mehrbedarf meint individuell erhöhten Mehrbedarf und unter typisiertem Einzelbedarf lassen sich standardisierte, durch den Gesetzgeber anerkannte Einzelposten wie Unterkunft, Heizung oder Schulbedarf der Kinder zusammenfassen. Sinnvollerweise wäre auch der Klimazuschlag als dauerhafter Mehrbedarf in diesem Kontext anzusiedeln. Am Ende des Unterabschnitts ließe sich eine Regelung etwa wie folgt einfügen:

(bisher:)

Unterabschnitt 2: Bürgergeld

§ 20 Regelbedarf zur Sicherung des Lebensunterhalts

§ 21 Mehrbedarfe

§ 22 Bedarfe für Unterkunft und Heizen

§ 22a Satzungsermächtigung

§ 22b Inhalt der Satzung

§ 22c Datenerhebung, -auswertung und -überprüfung

§ 23 Besonderheiten beim Bürgergeld für nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte

(neu:)

§ 23a Klimazuschlag

Als Ausgleich der Folgen von CO₂-Bepreisung erhalten die Leistungsbezieher*innen 50 Euro monatlich zusätzlich zum Regelbedarf. Dieser Betrag wird jährlich angepasst und ist an die Steigerung des CO₂-Preises gekoppelt. Diese berechnet sich als prozentuale Steigerung, bis zum 31. Dezember 2025 anhand der vorgegebenen gesetzlichen Steigerungen in § 10 Abs. 2 BEHG.¹⁵⁴ Danach ist die prozentuale Steigerung des Marktpreises von Emissionszertifikaten i.S.d. § 9 Abs. 1 BEHG zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres maßgeblich für die Leistungsanpassung.

2) BaföG

Ähnlich würde es sich beim Bundesausbildungsförderungsgesetz (BaföG) verhalten, da hier der Regelungsansatz vergleichbar ist. Auch hier sind zunächst der Regelbedarf für die einzelnen Empfängergruppen und sodann typisierter Mehrbedarf sowie individueller Mehrbedarf aufgeführt. In diesem Kontext wäre wiederum der Klimazuschlag als typisierter, wiederkehrender Mehrbedarf anzusiedeln. In Anknüpfung an die Terminologie des BaföG wäre der Klimazuschlag als «Zusatzleistung für Klimabesteuerungsmehrbelastung» zu erfassen. Eine Regelung könnte wie folgt aussehen:

(bisher:)

§ 11 Umfang der Ausbildungsförderung

§ 12 Bedarf für Schüler

§ 13 Bedarf für Studierende

§ 13a Kranken- und Pflegeversicherungszuschlag

§ 14 Bedarf für Praktikanten

§ 14a Zusatzleistungen in Härtefällen

§ 14b Zusatzleistungen für Auszubildende mit Kind (Kinderbetreuungszuschlag)

(neu:)

§ 14c Zusatzleistungen für Klimabesteuerungsmehrbelastungen

Als Ausgleich der Folgen von CO₂-Bepreisung erhalten die Leistungsbezieher*innen 50 Euro monatlich. Dieser Betrag wird jährlich angepasst und ist an die Steigerung des CO₂-Preises gekoppelt. Diese berechnet sich bis zum 31. Dezember 2025 anhand der vorgegebenen gesetzlichen Steigerungen in § 10 Abs. 2 BEHG. Danach ist die prozentuale Steigerung des Marktpreises von Emissionszertifikaten i.S.d. § 9 Abs. 1 BEHG zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres maßgeblich für die Beitragsanpassung.

3) Mindestrente

Die Rente wird über eine in § 64 SGB VI angelegte Rentenformel berechnet. Diese berücksichtigt die zu beziehende Rentenart, die über den sogenannten Rentenartfaktor in die Berechnung einfließt. Hinzu kommt der aktuelle Rentenwert, der zum 1. Juli jedes Jahres in Abhängigkeit von der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter, dem Beitragssatz zur allgemeinen Rentenversicherung und den demografischen Veränderungen («Nachhaltigkeitsfaktor») angepasst wird. Ein Zugangsfaktor speist den Zeitpunkt des Eintritts in den Rentenbezug ein. Der letzte und entscheidende Faktor für das persönliche Rentenniveau sind die persönlichen Entgeltpunkte. Diese bilden die Einzahlungshöhe und -dauer des/der Rentenbeziehenden ab. Die Mindestrente wurde regelungstechnisch als Zuschlag auf die Entgeltpunkte umgesetzt, was sich für den Klimazuschlag nicht realisieren ließe

¹⁵⁴ BEHG steht für Brennstoffemissionshandelsgesetz.

und auch nicht sinnvoll wäre. Der Klimazuschlag wäre daher im Anschluss an die Rentenberechnung im Rahmen der Rentenformel dem Ergebnis hinzuaddieren. Er könnte vor diesem Hintergrund etwa als neuer Satz 2–4 in den bestehenden § 64 SGB VI eingefügt werden:

§ 64 Rentenformel für Monatsbetrag der Rente

Der Monatsbetrag der Rente ergibt sich, wenn

1. die unter Berücksichtigung des Zugangsfaktors ermittelten persönlichen Entgeltpunkte,
 2. der Rentenartfaktor und
 3. der aktuelle Rentenwert
- mit ihrem Wert bei Rentenbeginn miteinander vervielfältigt werden.

(neu:)

Als Ausgleich der Folgen von CO₂-Bepreisung werden dem so ermittelten Rentenbetrag 50 Euro monatlich hinzuaddiert. Dieser Betrag wird jährlich angepasst und ist an die Steigerung des CO₂-Preises gekoppelt. Diese berechnet sich bis zum 31. Dezember 2025 anhand der vorgegebenen gesetzlichen Steigerungen in § 10 Abs. 2 BEHG. Danach ist die prozentuale Steigerung des Marktpreises von Emissionszertifikaten i.S.d. § 9 Abs. 1 BEHG zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres maßgeblich für die Beitragsanpassung.

4) Wohngeld

Ähnlich verhält es sich beim Wohngeld, das ebenfalls über eine Formel berechnet wird. Diese ist in § 19 des Wohngeldgesetzes (WoGG) niedergelegt. Auch hier wäre es nicht sinnvoll, die Formel an sich zu modifizieren. Vielmehr wäre auch hier ein zusätzlicher Abschnitt in die einschlägige Norm einzufügen. Der betroffene § 19 WoGG wäre danach um den Absatz 4 wie folgt zu ergänzen:

§ 19 Höhe des Wohngeldes

(1) Das ungerundete monatliche Wohngeld für bis zu zwölf zu berücksichtigende Haushaltsmitglieder beträgt

$1,15 \cdot (M - (a + b \cdot M + c \cdot Y) \cdot Y)$ Euro

«M» ist die zu berücksichtigende monatliche Miete oder Belastung in Euro. «Y» ist das monatliche Gesamteinkommen in Euro. «a», «b» und «c» sind nach der Anzahl der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder unterschiedene Werte und ergeben sich aus der Anlage 2.

(2) Die zur Berechnung des Wohngeldes erforderlichen Rechenschritte und Rundungen sind in der Reihenfolge auszuführen, die sich aus der Anlage 3 ergibt.

(3) Sind mehr als zwölf Haushaltsmitglieder zu berücksichtigen, erhöht sich für das 13. und jedes weitere zu berücksichtigende Haushaltsmitglied das nach den Absätzen 1 und 2 berechnete monatliche Wohngeld um jeweils 57 Euro, höchstens jedoch bis zur Höhe der zu berücksichtigenden Miete oder Belastung.

(neu:)

Als Ausgleich der Folgen von CO₂-Bepreisung werden dem so ermittelten Wohngeldbetrag 50 Euro monatlich hinzuaddiert. Dieser Betrag wird jährlich angepasst und ist an die Steigerung des CO₂-Preises gekoppelt. Diese berechnet sich bis zum 31. Dezember 2025 anhand der vorgegebenen gesetzlichen Steigerungen in § 10 Abs. 2 BEHG. Danach ist die prozentuale Steigerung des Marktpreises von Emissionszertifikaten i.S.d. § 9 Abs. 1 BEHG zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres maßgeblich für die Beitragsanpassung.

V GEGENFINANZIERUNG DURCH ERBSCHAFTS- UND VERMÖGENSSTEUER

Zur Gegenfinanzierung der vorgeschlagenen Ausgleichszahlungen für Transferleistungsempfänger*innen könnten Vermögens- oder Erbschaftssteuer angehoben werden. Für die Vermögenssteuer ergibt sich dabei eine erhebliche Rechtsunsicherheit zum einen dadurch, dass die Fortgeltung des durch eine Verfassungsgerichtsentscheidung postulierten sogenannten Halbteilungsgrundsatzes unklar ist. Dieser sieht vor, dass nur die Hälfte des Einkommens der Besteuerung unterworfen werden darf. Vor dem Hintergrund der progressiv gestalteten Einkommenssteuer wäre dies für eine Reform der Vermögenssteuer insofern problematisch, als dass dann hohe Einkommen in der Regel nur mit niedrigen Vermögenssteuersätzen belegt werden dürften, wohingegen niedrigere Einkommen höher belastet werden könnten. Dies würde die Belastungswirkung der Steuer in einen Konflikt zu dem eigentlich intendierten sozialen Ausgleich treten lassen. Zwar gehen neuere verfassungsgerichtliche Aussagen in die Richtung, dass der Halbteilungsgrundsatz möglicherweise nicht mehr aufrechterhalten wird. Allerdings hat das Gericht in der maßgeblichen Entscheidung davon Abstand genommen, die getroffene Aussage kontextunabhängig zu verallgemeinern. Vielmehr ergibt sich ein weiterer Unsicherheitsfaktor dadurch, dass die zur Verfassungswidrigkeit der Vermögenssteuer ergangene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts – nicht zuletzt mit Blick auf die problematische Wirkung des Halbteilungsgrundsatzes – nicht zu einer Reform der Vermögensbesteuerung geführt hat. Maßgeblich für die Feststellung der Verfassungswidrigkeit war aber vor allem die Erfassung der Vermögensgegenstände in ihrem Wert durch das Bewertungsgesetz (BewG). Es müsste also ebenfalls angepasst werden, was wiederum zu Unsicherheit im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit eines angepassten Bewertungs- und Vermögenssteuergesetzes führt.

Beide Unsicherheiten ergäben sich bei einer Anpassung des Erbschaftssteuergesetzes (ErbStG) nicht oder nicht in dem Maße. Der Halbteilungsgrundsatz könnte hier, unabhängig von seiner gegenwärtigen Beurteilung durch das Bundesverfassungsgericht, schon deshalb keine Fortgeltung beanspruchen, weil die Erbschaftsteuer nur einmalig anfällt und damit kaum auf die fortlaufende Einkommensbesteuerung im Sinne des Halbteilungsgrundsatzes angerechnet werden könnte. Bei der Bewertung der Besteuerungsgegenstände ergeben sich zwar vergleichbare

Fragestellungen. Diese sind aber durch den Gesetzgeber aktuell verfassungskonform adressiert. Es wäre daher relativ unproblematisch, die Steuersätze der Erbschaftsteuer anzupassen. Diese sind gegenwärtig in § 19 Erbschaftsteuergesetz in Abhängigkeit von der Erbschaftssumme und der Steuerklasse gestaffelt. Sie ließen sich in Abhängigkeit vom Finanzierungsbedarf nach oben anpassen, ohne dass unmittelbar Konflikte zu verfassungsrechtlichen Vorgaben zu befürchten wären.

ZUSAMMENFASSUNG

1) Ausgangslage

Die weltweiten Treibhausgasemissionen werden bisher vornehmlich von den reichen Ländern und Regionen (USA, Europa) sowie China verursacht. Blickt man auf den privaten Konsum, zeigt sich ein erhebliches Gefälle zwischen den unterschiedlichen Einkommensgruppen. So sind die reichsten 10 Prozent der Bevölkerung für circa 45 Prozent der weltweiten Treibhausgasemissionen verantwortlich (wobei ein Großteil der Menschen in den reichen Ländern zu den global obersten 10 Prozent gehört), während die untere Hälfte der Einkommensbezieher*innen lediglich circa 13 Prozent der Emissionen verursacht. Das reichste Prozent steht gar für 15 Prozent des weltweiten CO₂-Ausstoßes. In absoluten Zahlen bedeutet dies jährlich mehr als 70 Tonnen CO₂-Ausstoß pro Kopf, verglichen mit weniger als einer Tonne CO₂ bei den unteren 50 Prozent der Einkommensbezieher*innen. Zur Erreichung des 1,5-Grad-Ziels dürften es insgesamt im Schnitt nur 2,1 Tonnen CO₂ pro Jahr und Kopf sein. Dieser Zusammenhang setzt sich auf Länderebene fort: Auch in Deutschland emittieren obere Einkommensgruppen etwas weniger als doppelt so viel CO₂ wie nachfolgende Einkommensgruppen pro Kopf; pro Haushalt ist es sogar mehr als doppelt so viel. Es besteht also sowohl auf der Makroebene (Länder) als auch auf der Mikroebene (Konsumenten) eine *Korrelation zwischen Reichtum und CO₂-Fußabdruck*.

Dieser Zusammenhang hat sich bisher kaum in der Gesetzgebung niedergeschlagen. Im Gegenteil wirken sich CO₂-Bepreisung und der bestehende Instrumentenmix letztlich vor allem für Bezieher*innen unterer Einkommensgruppen nachteilig aus, da Produkte des täglichen Bedarfs im Vergleich zu Angehörigen oberer Einkommensgruppen überproportional teurer werden. Das vorliegende Gutachten schlägt einen neuen, ergänzenden Ansatz mit einem stärkeren Ausgleich in zwei Richtungen vor: Erstens sollen Empfänger*innen von Transferleistungen *Klimazuschläge* erhalten, die zielgenauer als ein allgemeines «Klimageld» individuelle Notsituationen erfassen und sich in das bestehende Sozialtransfersystem einfügen. Zur Gegenfinanzierung werden eine Wiedereinführung der Vermögenssteuer und eine Erhöhung der Erbschaftssteuer erörtert. Zweitens sollen exzessive und *besonders klimaschädliche Konsumformen höher besteuert oder verboten werden*. Dies betrifft Konsumentenscheidungen in den Bereichen Verkehr, Luftverkehr und privater Konsum. Als besonders klimaschädliche Konsumformen wurden Privat- und Inlandsflüge, schwere Geländewagen und SUVs im Straßenverkehr sowie bestimmte Formen der Urlaubsgestaltung identifiziert.

2) Vorschläge im Einzelnen

Privater Konsum ist in einzelnen Bereichen durch exzessive Konsumformen gekennzeichnet, die in hohem Maße klimaschädlich sind. Dies betrifft vor allem bestimmte vermeidbare Formen der Freizeitgestaltung: So emittieren etwa Wohnmobile bei einem angenommenen Besetzungsgrad von zwei Personen nur circa 10 Prozent weniger CO₂ je Person und Kilometer, als bei einem durchschnittlichen europäischen Flug anfallen würden – ein Wert, der mit zunehmender Größe des Wohnmobils sinkt. Ein ähnlicher Zusammenhang besteht bei der Größe von Yachten, die auf einen Dieselverbrauch von über 1.000 Litern pro Stunde und einen CO₂-Ausstoß von tausenden Tonnen pro Jahr kommen können. In der vorliegenden Studie wird daher *eine erhöhte Besteuerung bestimmter Formen des Luxuskonsums* vorgeschlagen.

Der *Verkehrssektor* verfehlt die infolge des Pariser Klimaabkommens gesetzten Sektorziele deutlich und verharrt seit 1990 weitgehend auf einem hohen CO₂-Emissionsniveau. Dies hängt maßgeblich mit dem ungebrochenen Trend zum Kauf von Geländewagen und SUVs zusammen, die inzwischen deutlich mehr als 30 Prozent zu den CO₂-Emissionen des privaten Verkehrs in Deutschland beitragen. Bisher werden sie nicht gesondert von staatlichen Maßnahmen erfasst. Das vorliegende Gutachten schlägt daher ein *Verbot bzw. eine stärkere Besteuerung von SUVs* vor. Der *Luftverkehr* trägt zwar nur einen kleineren Teil zu den Treibhausgasemissionen bei, diese werden aber besonders klimaschädlich emittiert. Hinzu kommt, dass dieses Fortbewegungsmittel vor allem von einem besonders einkommensstarken Teil der Bevölkerung genutzt wird und überdies die Nutzung in vielen Fällen vermeidbar ist. Kurzstrecken lassen sich regelmäßig auch mit der Bahn zurücklegen. Zudem sind Privatflüge extrem klimaschädlich. Privatjets verursachen Rekordemissionen von durchschnittlich 1,3 Kilogramm CO₂ pro Person und Kilometer – das Zehnfache eines normalen Flugs und sogar 50-mal mehr als eine durchschnittliche Zugfahrt in Europa. Vor diesem Hintergrund schlägt das vorliegende Gutachten ein *Verbot bzw. eine stärkere Besteuerung von Kurzstrecken- und Privatflügen* vor.

Die bisher primär als Lenkungsinstrument genutzte CO₂-Bepreisung trifft Bezieher*innen niedriger Einkommen proportional erheblich stärker als Personen mit höherem Einkommen. Ein allgemeines «Klimageld» würde diesen Effekt zwar ausgleichen, allerdings auch zahlreichen Personen zugutekommen, die dies kaum oder gar nicht benötigen würden. Zudem würde die Lenkungswirkung der CO₂-Bepreisung erheblich abgeschwächt werden. Des Weiteren

ren würde man nicht zuletzt wichtige Investitionen in die Energiewende oder klimabezogene Ausgaben in der Entwicklungszusammenarbeit erschweren. Vor diesem Hintergrund schlägt das vorliegende Gutachten *Klimazuschläge für Empfänger*innen von Transferleistungen* vor, die an anerkannte finanzielle Belastungssituationen anknüpfen (Ausbildung, Langzeitarbeitslosigkeit, Rente, hohe Mietbelastung). Zur Gegenfinanzierung werden neben den zuvor genannten verhaltenslenkenden Besteuerungsvorschlägen die Wiedereinführung der Vermögenssteuer sowie eine Erhöhung der Erbschaftssteuer erörtert. Aus verfassungsrechtlichen Gründen wird dabei letztlich eine *Erhöhung der Erbschaftssteuer* als Gegenfinanzierungsinstrument empfohlen.

3) Verfassungsrechtliche Umsetzbarkeit

Für eine *Besteuerung klimaschädlicher Luxusprodukte* bestehen keine verfassungsrechtlichen Hindernisse. Sie ließe sich als Verbrauchssteuer nach Art. 106 Abs. 1 Nr. 1 GG realisieren. Zwar würde sie Eingriffe in die Berufsfreiheit aus Art. 12 GG und den Allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 GG mit sich bringen, diese wären aber zu rechtfertigen als verhältnismäßige Grundrechtseingriffe zur Erreichung von Klimaschutz und sozialem Ausgleich.

Ebenso wären ein *Verbot oder eine stärkere Besteuerung von Privat- und Kurzstreckenflügen* als verfassungskonform anzusehen, wobei eine Besteuerung als milderer Eingriff noch unproblematischer zu realisieren wäre. Ein Verbot ließe sich auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Luftverkehr in Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG stützen. Eine stärkere Besteuerung speziell von Privat- und Kurzstreckenflügen könnte als Verkehrssteuer nach Art. 106 Abs. 1 Nr. 4 GG realisiert werden. Betroffen wären dadurch abermals Grundrechte, namentlich die Eigentumsfreiheit aus Art. 14 GG, die Berufsfreiheit aus Art. 12 GG, der Allgemeine Gleichheitssatz aus Art. 3 GG sowie die Allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG. Die bewirkten Eingriffe wären aber ebenso vom sachlichen Grund des Klimaschutzes getragen und als verhältnismäßig zu bewerten.

Auch ein *Verbot oder eine stärkere Besteuerung von SUVs* könnten verfassungskonform umgesetzt werden. Eine Zuständigkeit für ein Verbot von SUVs ist in Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG angelegt, in welchem dem Bund die Gesetzgebungszuständigkeit für den Straßenverkehr und das Kraftfahrwesen eingeräumt ist. Eine erhöhte Besteuerung von SUVs ließe sich vor allem über eine erhöhte Kfz-Steuer realisieren, für die dem Bund in Art. 105 Abs. 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 GG die Gesetzgebungskompetenz zugewiesen ist. Ein Verbot oder eine stärkere Besteuerung von SUVs würde wie zuvor die Grundrechte aus Art. 14, 12 und 3 GG betreffen. Die Abwägungen hierzu fallen ähnlich aus wie die vorangegangenen Abwägungen

zu diesen Grundrechten, da SUVs deutlich mehr CO₂ emittieren als vergleichbare Fahrzeugklassen und die einschlägigen Grundrechtseingriffe sich damit abermals über Klimaschutz rechtfertigen lassen.

Eine *Vermögenssteuer zur Gegenfinanzierung des Ausgleichs für Transferleistungsempfänger*innen* würde verschiedenen verfassungsrechtlichen Problemen ausgesetzt sein. Zwar ist für die Vermögenssteuer eine Zuständigkeit in der Verfassung vorgesehen. Allerdings greift sie empfindlich in die Eigentumsfreiheit aus Art. 14 GG und den Allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 GG ein. Seit einem grundlegenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts ergeben sich hierzu verschiedene ungeklärte Folgefragen, wodurch eine Neuregelung mit erheblichen Unsicherheiten behaftet wäre. In Bezug auf Art. 14 GG wäre es problematisch, dass das Bundesverfassungsgericht hierzu zwischenzeitlich einen sogenannten Halbteilungsgrundsatz postuliert hat, wonach nur die Hälfte des Einkommens mit Steuern belastet werden dürfe. Dies wäre insbesondere vor dem Hintergrund des progressiven Einkommenssteuersystems problematisch, da höhere Einkommen dann nur sehr niedrigen Vermögenssteuersätzen unterworfen werden dürften. In Bezug auf die Besteuerungsgegenstände wäre darüber hinaus problematisch, dass diese einheitlich oder zumindest folgerichtiger in ihrem Wert bestimmt werden müssten, als dies bei der ausgesetzten Vermögensbesteuerung bisher der Fall war.

Unproblematischer wäre eine Erhöhung der *Erbschaftssteuer zur Gegenfinanzierung des Ausgleichs für Transferleistungsempfänger*innen* zu realisieren. Ihre grundsätzliche Zulässigkeit ist in Art. 106 Abs. 2 Nr. 2 GG vorgesehen, der den Bundesländern die Zuständigkeit für ihre Erhebung zuweist, was der Bund aber nach Art. 105 Abs. 1 i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG an sich gezogen hat. Diese Besteuerung ist in Bezug auf die zuvor genannten Grundrechte deutlich unproblematischer. Im Kontext der Eigentumsfreiheit aus Art. 14 GG spielt der Halbteilungsgrundsatz keine Rolle, da es sich beim Erbe nicht um ein dauerhaftes Einkommen handelt. Zwar ergibt sich aus dem Allgemeinen Gleichheitssatz gemäß Art. 3 GG ebenfalls das Erfordernis einer gleichmäßigen bzw. zumindest folgerichtigen Erfassung der Besteuerungsgegenstände. Durch verschiedene Verfassungsgerichtsurteile und entsprechende Anpassungen des Gesetzgebers hat sich für die Erbschaftssteuer jedoch ein verfassungskonformes Veranlagungssystem etabliert, das mit verfassungsmäßigen Bewertungen der Besteuerungsgegenstände und Freibeträgen für Erb*innen aus unteren Steuerklassen arbeitet.

4) Europarechtliche Umsetzbarkeit

Europarechtlich wären vor allem sekundärrechtliche Vorgaben bei der Umsetzung der skizzierten Vorga-

ben zu beachten. Aus den europäischen Verträgen, dem sogenannten *Primärrecht*, ergäben sich lediglich Vorgaben aufgrund der sogenannten Grundfreiheiten, namentlich der Warenverkehr- und der Dienstleistungsfreiheit. Die auftretenden Eingriffe wären aber ähnlich wie im Verfassungsrecht durch das Regelungsziel des Klimaschutzes zu rechtfertigen. Aus dem europäischen *Sekundärrecht* wären dagegen verschiedene Verordnungen und Richtlinien zu beachten. Aufgrund der Mehrwertsteuerrichtlinie ließe sich eine verstärkte Besteuerung klimaschädlicher Luxusprodukte nicht als Mehrwertsteuer realisieren, da in der Mehrwertsteuerrichtlinie (Richtlinie 2006/112/EG) keine erhöhten Mehrwertsteuersätze (mehr) vorgesehen sind. Vor diesem Hintergrund wäre ein solches Besteuerungsvorhaben als Verbrauchssteuer umzusetzen, für die den Mitgliedsstaaten in der Verbrauchssteuerrichtlinie – Richtlinie (EU) 2020/262 – nur wenige Vorgaben gemacht werden. Dagegen stünden die Kraftfahrzeugverordnung (EU-Verordnung 858/2018) und die Luftverkehrsverordnung – Verordnung (EG) 1008/2008 – Verboten von Privat- und Kurzstreckenflügen sowie von SUVs teilweise entgegen. Die Kraftfahrzeugverordnung regelt die Zulassung verschiedener Fahrzeugtypen in der EU abschließend. Eine Ausnahme müsste nach Art. 114 Abs. 5 AEUV bei der Europäischen Kommission beantragt werden und wäre nicht sicher zu erwarten. Ein Verbot von Privat- und Kurzstreckenflügen träte aus ähnlichen Gründen in Konflikt mit der Luftverkehrsverordnung. Hier wäre eine Ausnahme aufgrund von Art. 20 der Verordnung aber unproblematischer bei der Kommission zu erreichen. Erst kürzlich hat Frankreich eine solche Genehmigung für ein beschränktes Inlandsflugverbot erhalten.

5) Einfachgesetzliche Umsetzung

Eine *stärkere Besteuerung klimaschädlicher Luxusprodukte* ließe sich als Verbrauchssteuer realisieren. Diese wäre über ein gesondertes Gesetz umzusetzen, das die Besteuerungsgegenstände und den Steuersatz vorgibt. Ein solches Gesetz könnte etwa als Gesetz zur Besteuerung klimaschädlicher Luxusprodukte (LuxusprodukteBesteuerungsG) bezeichnet werden.

Zur Umsetzung eines *Verbots oder einer stärkeren Besteuerung von motorisierten Kurzstrecken- und Privatflügen* könnten bestehende Gesetze und Vorschriften angepasst werden. Ein Verbot könnte im Luftverkehrsgesetz (LuftVG) implementiert werden, müsste aber zuvor bei der Europäischen Kommission zur Genehmigung angemeldet werden. Eine stärkere Besteuerung wäre über eine Anpassung des Luftver-

kehrssteuergesetzes (LuftVStG) zu realisieren. Bisher ist hier eine Besteuerung vorgesehen, die mit größerer Entfernung ansteigt. Dementsprechend wären gesonderte Besteuerungskategorien für besonders kurze Flüge und nicht-kommerzielle Flüge sowie Flüge mit wenigen Passagieren vorzusehen.

Ein *Verbot oder eine stärkere Besteuerung von SUVs* ließe sich ebenfalls über eine Anpassung bestehender Gesetze und Vorschriften umsetzen. Für ein Verbot wäre die EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung (Verordnung über die EG-Genehmigung für Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger sowie für Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten für diese Fahrzeuge – EG-FGV) entsprechend anzupassen. Da die Zulassung von Kraftfahrzeugen in der EU jedoch einheitlich über die EU-Kraftfahrzeugverordnung (EU-Verordnung 858/2018) geregelt ist und hierin keine nationalen Ausnahmen vorgesehen sind, müsste hierfür nach Art. 114 Abs. 5 AEUV eine Ausnahmegenehmigung bei der Europäischen Kommission beantragt werden, die nicht sicher zu erwarten wäre. Dementsprechend wäre es erfolgversprechender, eine höhere Besteuerung über eine Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes (KraftStG 2002) zu realisieren. Unter Beibehaltung der bisherigen Ausgestaltung des Gesetzes wäre an Hubraum oder Kohlendioxidemissionen anzuknüpfen. Dies ist auch insofern zweckmäßig, als dass gegenwärtig praktisch alle in Deutschland zugelassenen SUVs deutlich mehr CO₂ emittieren als vergleichbare Pkw des gleichen Herstellers.

Ein *finanzieller Ausgleich für Empfänger*innen von Transferleistungen* für Klimaschutzmaßnahmen wie die CO₂-Bepreisung könnte über eine Anpassung der entsprechenden Sozialgesetze erreicht werden. Dabei wäre ein zu bestimmender monatlich auszahlender Festbetrag vorzusehen, für den eine Anpassung in Abhängigkeit von der Entwicklung des CO₂-Preises vorgesehen ist.

Zur Gegenfinanzierung könnten *Erbschaftssteuer und Vermögenssteuer* angepasst werden. Bei der Vermögenssteuer stellen sich dabei verschiedene verfassungsrechtliche Probleme, die eine Anpassung des ausgesetzten Vermögenssteuergesetzes erschweren würden. Diese beträfen vor allem eine nötige gestaffelte Erhebung, die bei großen Vermögen abzufachen wäre, sowie die anzupassende Bewertung von Besteuerungsgegenständen. Wegen der damit verbundenen erheblichen Unsicherheiten wäre eine Anpassung des bestehenden Erbschaftsteuergesetzes (ErbStG) vorzugswürdig. Sinnvoll wäre eine Anpassung der Steuersätze in § 19 ErbStG nach oben.

LITERATURVERZEICHNIS

- Baars, Christian**, «Superjachten bleiben abgabefrei», 17.1.2023, unter: www.tagesschau.de/investigativ/ndr/jachten-treibhausgase-klima-101.html
- Bergk, Fabian/Biemann, Kirsten/Kämper, Claudia/Kräck, Jan/Knörr, Wolfram (IFEU)**, «Klimabilanz von Reisen mit Reisemobilen und Caravans», Aug. 2020, unter: www.civd.de/wp-content/uploads/2019/05/2020_ifeu_Klimabilanz-von-Reisen-mit-Reisemobilen.pdf
- Blesse, Sebastian/Dietrich, Holger/Necker, Sarah/Zürn, Michael**, «Wollen die Deutschen beim Klimaschutz Vorreiter sein und wenn ja, wie?», ifo-Schnelldienst 1/2024 (77), S. 39 ff.
- Buggeln, Marc**, Das Versprechen der Gleichheit, 1. Auflage, Berlin 2022
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – BMZ**, «Klimafinanzierung: Deutschland als verantwortungsvoller Partner», unter: www.bmz.de/de/themen/klimawandel-und-entwicklung/klimafinanzierung
- Capstick, Stuart/Khosla, Radhika/Wang, Susie**, «Bridging the gap – the role of equitable low-carbon lifestyles», in: Emissions Gap Report 2020, unter: <https://wedocs.unep.org/xmlui/bitstream/handle/20.500.11822/34432/EGR20ch6.pdf?sequence=3>
- Chancel, Lucas/Piketty, Thomas**, «Carbon and inequality: from Kyoto to Paris», 3.11.2015, unter: <http://piketty.pse.ens.fr/files/ChancelPiketty2015.pdf>
- Cozzi, Laura/Petropoulos, Apostolos (IEA)**, «Growing preference for SUVs challenges emissions reductions in passenger car market», 15.10.2019, unter: www.iea.org/commentaries/growing-preference-for-suvs-challenges-emissions-reductions-in-passenger-car-market
- Deutsche Emissionshandelsstelle – DEHSt**, «Neue Rekordeinnahmen durch Emissionshandel», Pressemitteilung vom 4.1.2024, unter: www.dehst.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2024_001_jahresabschluss-2023-euets-nehs.html
- Deutsches Krebsforschungszentrum – DKFZ**, Tabakatlas Deutschland 2020, unter: www.dkfz.de/de/tabakkontrolle/download/Publikationen/sonstVeroeffentlichungen/Tabakatlas-Deutschland-2020.pdf
- Deutsches Zentrum für Luft und Raumfahrt – DLR**, «Der globale Luftverkehr trägt 3,5 Prozent zur Klimaerwärmung bei», 3.9.2020, unter: www.dlr.de/de/aktuelles/nachrichten/2020/03/20200903_der-globale-luftverkehr-traegt-3-5-prozent-zur-klimaerwaermung-bei
- Dreier, Horst**, Grundgesetz. Kommentar, 3 Bände, 4. Auflage, München 2023
- Faber, Jasper/Raphaël, Sander**, «CO₂ emissions of private aviation in Europe», CE Delft, März 2023, unter: https://cedelft.eu/wp-content/uploads/sites/2/2023/03/CE_Delft_220447_CO2_emissions_of_private_aviation_in_Europe_DEF-2.pdf
- Friauf, Eckhard/Höfling, Wolfgang (Hrsg.)**, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, Stand: 2023
- Geiger, Rudolf/Khan, Daniel-Erasmus/Kotzur, Markus/Kirchmair, Lando**, EUV/AEUV. Kommentar, 7. Auflage, München 2023
- Gössling, Stefan/Humpe, Andreas**, «The global scale, distribution and growth of aviation: Implications for climate change», Global Environmental Change Nov. 2020 (65), unter: www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378020307779
- Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin**, Das Recht der Europäischen Union, 3 Bände, Loseblattsammlung, Stand: 2023
- Greenpeace**, «CO₂-Emissionen durch Privatflüge in Europa», unter: www.greenpeace.de/publikationen/20230330_Factsheet_Privatjet_DE_EU_Report.pdf
- Heselhaus, Sebastian**, «Rechtfertigung unmittelbar diskriminierender Eingriffe», EuZW 21/2001, S. 645 ff.
- Heuser, Uwe Jean**, «Klimageld. Aus einfach wird kompliziert», 1.2.2024, unter: www.zeit.de/wirtschaft/2024-01/klimageld-co2-preis-die-gruenen-klimakrise-ampelkoalition
- Janson, Matthias (Statista)**, «SUV verursachen heute 31 % aller PKW-Emissionen», 6.2.2024, unter: <https://de.statista.com/infografik/31693/pkw-bestand-nach-fahrzeugklassen-und-anteil-der-suv-an-den-globalen-pkw-emissionen/>
- Kaul, Adrian/Gehrs, Benjamin/Stephan, Benjamin (Greenpeace)**, «SUV: Ein brandheißes Klimaproblem», 12/2020, unter: www.greenpeace.de/publikationen/s03141_es_gp_report_suv_12_2020.pdf
- Kienscherf, Philipp Arthur/Diers, Hendrik (EWI)**, «Finanzierungsbedarfe in der Stromerzeugung bis 2030», 19.12.2023, unter: www.ewi.uni-koeln.de/cms/wp-content/uploads/2024/01/Finanzierungsbedarfe_Stromerzeugung_2030.pdf
- Kokott, Juliane**, Das Steuerrecht der Europäischen Union, 1. Auflage, München 2018

- Lee, David Salomon et al.**, «The contribution of global aviation to anthropogenic climate forcing for 2000 to 2018», *Atmospheric Environment*, 1.1.2021 (244), unter: www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1352231020305689
- Leisinger, Christoph/Runkel, Matthias** (Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft –FÖS/ Greenpeace), «Die Klimaverantwortung der Automobilkonzerne», 03/2019, unter: <https://foes.de/publikationen/2019/2019-03-FOES-GP-Mobilitat-Klimaverantwortung-Autokonzerne.pdf>
- Lüder, Klaus**, «Binnenmarkt und Umweltschutz», *ZUR* 1993, S. 165 ff.
- Mangoldt v., Herrmann/Klein, Friedrich/Stark, Christian**, *Das Bonner GG – Kommentar*, 3 Bände, 7. Auflage, München 2018
- Mencke, Rebecca/Süthoff, Ayke**, «Verfehlte Klimaziele im Verkehrssektor», 7.11.2023, unter: www.mdr.de/nachrichten/deutschland/politik/verkehrswende-auto-emissionen-klimawandel-klimaziele-daten-100.html
- Münch v., Ingo/Kunig, Philipp**, *Grundgesetz. Kommentar*, 2 Bände, 7. Auflage, München 2021
- Musil, Andreas/Weber-Grellet, Heinrich**, *Europäisches Steuerrecht*, 2. Auflage, München 2022
- OECD**, «Effektive CO₂-Sätze. Bepreisung von CO₂ durch Steuern und Emissionshandels-systeme», unter: www.oecd.org/tax/tax-policy/summary-effective-carbon-rates-german.pdf
- Oxfam**, «Carbon Emissions and Income Inequality», Dez. 2015, unter: <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/582545/tb-carbon-emissions-inequality-methodology-021215-en.pdf?sequence=2>
- Pezzer, Heinz-Jürgen**, «Der Halbteilungsgrundsatz ist tot, und nun? Anmerkungen zum Beschluss des BVerfG vom 18.01.2006 2 BvR 2194/99», *Der Betrieb (DB)* 2006, S. 912 ff.
- Preuss, Malte/Reuter, Wolf Heinrich/Schmidt, Christoph**, «Verteilungswirkung einer CO₂-Bepreisung in Deutschland», *Arbeitspapier* 08/2019, unter: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Arbeitspapiere/Arbeitspapier_08_2019.pdf
- Rau, Günther/Dürrwächter, Erich**, *Umsatzsteuergesetz. Kommentar*, Loseblattsammlung, Stand: 2023
- Romain, Manon/Sénécat, Adrien/Vaudano, Maxime**, «L'interdiction des vols intérieurs courts en France, une mesure vidée de sa substance», *Le Monde* v. 24.5.2023, unter: www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2023/05/24/l-interdiction-des-vols-interieurs-courts-en-france-une-mesure-vidée-de-sa-substance_6174641_4355770.html
- Sachs, Michael**, *Grundgesetz. Kommentar*, 9. Auflage, München 2021
- Schulz, Angelika/Chlond, Bastian/Bergk, Fabian/Jödden, Christian, Frick, Roman (UBA)**, «Klimawirksame Emissionen des deutschen Reiseverkehrs», *Texte* 141/2020, unter: www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-07-20_texte_141-2020_emissionen-reiseverkehr_0.pdf
- Statista**, «CO₂-Emissionen ausgewählter Privatflugzeuge und Linienflugzeuge im Jahr 2021», unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1330533/umfrage/co2-emissionen-ausgewaehlter-flugzeugmodelle/>
- Statista**, «Statistiken zum Thema Flugpassagierverkehr und Klimaschutz», o. J., unter: <https://de.statista.com/themen/6157/flugpassagierverkehr-und-klimaschutz>
- Statistisches Bundesamt**, «Mehr als die Hälfte aller Passagierflüge in Deutschland waren 2020 Kurzstreckenflüge», *Pressemitteilung Nr. N037* vom 4.6.2021, www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/06/PD21_N037_46.html
- Stock, Oliver**, «Ausnahmeregeln beim CO₂-Handel», 28.1.2023, unter: www.focus.de/finanzen/news/ausgerechnet-luxusyachten-und-privatjets-duerfen-weiter-vor-sich-hinstinken_id_184102517.html
- Streinz, Rudolf**, *EUV/AEUV. Kommentar*, 3. Auflage, München 2018
- Streinz, Rudolf**, *Europarecht*, 12. Auflage, Heidelberg 2023
- Tipke, Klaus/Lang, Joachim**, *Steuerrecht*, 25. Auflage, Köln 2024
- Umweltbundesamt**, «Projektionsbericht 2023 für Deutschland», *Climate Change* 39/2023, unter: www.umweltbundesamt.de/publikationen/projektionsbericht-2023-fuer-deutschland
- Umweltbundesamt**, «Gesellschaftliche Kosten von Umweltbelastungen», 10.8.2023, unter: www.umweltbundesamt.de/daten/umwelt-wirtschaft/gesellschaftliche-kosten-von-umweltbelastungen#gesamt-wirtschaftliche-bedeutung-der-umweltkosten
- Umweltbundesamt**, «Klimaschutz im Verkehr», 13.2.2024, unter: www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr/klimaschutz-im-verkehr#undefined
- Umweltbundesamt**, «Einkommen, Konsum, Energienutzung, Emissionen privater Haushalte», 26.2.2024, unter: www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/strukturdaten-privater-haushalte/einkommen-konsum-energienutzung-emissionen-privater#konsumausgaben-der-privaten-haushalte-steigen
- van Elven, Majorie**, «Frankreich und Italien dominieren Top 100 Luxusunternehmen», 7.6.2018, unter: <https://fashionunited.de/nachrichten/business/frankreich-und-italien-dominieren-top-100-luxusunternehmen/2018060725573>

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, «Beschränkung von Inlands- und Kurzstreckenflügen aus Klimaschutzgründen (luftverkehrsrechtliche Prüfung)», 5.9.2019, Akz. WD 5 - 3000 - 072/19

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, «Lenkende Umweltabgaben. Verhältnis zwischen Lenkungswirkung und Einnahmefunktion unter besonderer Berücksichtigung von CO₂-Bepreisung und Emissionshandel», 1.12.2021, Akz.: WD 4 - 3000 - 097/21, WD 8 – 3000 – 097/21

Wolff, Johanna, «Mut zum Verbot», VerfBlog, 23.12.2019, unter: <https://verfassungsblog.de/mut-zum-verbot>