

Einleitung: Untersuchungsgegenstand und „Roadmap“¹

Die in Österreich vor dem VfGH eingebrachte erste „**Klimaklage**“ betraf steuerliche Fragen rund um Personenbeförderung mit Luftfahrzeugen und der Bahn.² Auch andere klimabezogene Entscheidungen ohne Konnex zu steuerlichen Fragen liegen vor.³

Die folgende Arbeit versucht vor diesem Hintergrund eine Erörterung der **verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen** zur Umsetzung klimapolitischer und umweltpolitischer Zielsetzungen durch das **Abgabenrecht** mit dem Schwerpunkt Verkehrssektor. Luftverkehr und Bahnverkehr dienen als beispielhafte Verkehrsmittel. Darüber hinaus erfolgt unabhängig von diesen Verkehrsmitteln eine allgemeine Erörterung des verfassungsrechtlichen Rahmens betreffend umweltbezogene Abgaben.⁴ Punktuell erfolgt eine Einbeziehung völkerrechtlicher und unionsrechtlicher Aspekte.

-
- 1 Für die kritische Durchsicht des Manuskripts und wertvolle Anregungen danke ich Herrn em. Univ.-Prof. Dr. Michael Tanzer und Herrn Univ.-Ass. Mag. Roman Friedrich, E.MEUS. Für einfachere Lesbarkeit erfolgt in der Regel ein Verzicht auf indirekte Rede bei Zitaten, wenn die Quellenangabe ohnehin zeigt, dass ein Zitat vorliegt. Alle Hervorhebungen in Direktzitaten durch Fettdruck sind – wenn nicht anders angegeben – nicht im Original.
 - 2 Die **erste „Klimaklage“** (in der Folge auch „Klimaklage“) beschreibt das Verfahren **VfGH 30.9.2020, G 144/2020 ua**. Ähnlich zur steuerlichen Behandlung der Luftfahrt – und unter Bezugnahme auf VfGH 30.9.2020, G 144/2020 ua – jüngst **VfGH 27.6.2023, G 106/2022 ua** (Zurückweisung mangels Legitimation, Betroffenheit und Darlegung der Bedenken; Betroffenheit von Unternehmern, nicht aber von Verbrauchern). „Klimaklage“ ist kein normativer Begriff der österreichischen Rechtsordnung, sondern eine Art soziologische Versuchsdefinition eines globalen Phänomens. Im Übrigen ist der von den Initiatoren verwendete Begriff „Klage“ für einen Individualantrag vor dem VfGH nach österreichischer Tradition missverständlich. Vgl auch Ennöckl, Klimaklagen – Strukturen gerichtlicher Kontrolle im Klimaschutzrecht (Teil 1), RdU 2022, 137 (137 f); Ennöckl, Klimaklagen – Strukturen gerichtlicher Kontrolle im Klimaschutzrecht (Teil 2), RdU 2022, 184; Burtscher/Schindl, Klimaklagen: eine Zeitenwende? ÖJZ 2022, 649; Abel, Klimaklagen gegen Staaten: Ein systematischer Überblick, NR 2023, 13 (13 f). Immerhin findet sich das Wort „Klimaklage“ auch in den – vom Evidenzbüro des VfGH erstellten – Leitsätzen zu VfGH 30.9.2020, G 144/2020 ua; möglicherweise handelt es sich dabei schlicht um eine pragmatische Serviceleistung für Rechtssuchende, um die Entscheidung leichter zu finden. Aus Sicht von Aktivisten mag sich der Begriff „Klage“ zur Konnotation eines politisch-ideologischen Kampfbegriffs eignen; damit lässt sich nämlich suggerieren, dass es ein recht einfach durchsetzbares Recht auf Umwelt- und Klimaschutz für alle Leute gäbe. So einfach ist es indes nicht.
 - 3 ZB VfGH 27.6.2023, E 1517/2022; vgl dazu Wallner/Nigmatullin, Durchsetzbares „Recht auf saubere Energie“ im Gewerbebereich? NR 2022, 78; GLOBAL 2000, Klimaschützer:innen ziehen mit Klimaklage vor Verfassungs- und Verwaltungsgerichtshof, OTS 8.6.2022. Weiters VfGH 27.6.2023, G 139/2021; VfGH 27.6.2023, G 123/2023.
 - 4 Im gegebenen Rahmen unterbleibt eine – im Einzelnen hochkomplexe – finanzverfassungsrechtliche Beurteilung. Vgl nur die ganz grobe Skizze unter Pkt 4.3.2.

Von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang der **Rechtsschutz**, also das Instrumentarium zur Durchsetzung von Rechten.⁵ Rechtssuchende unterschätzen tendenziell Zulässigkeitsfragen zur Beschreitung des Rechtswegs.⁶ Verfassungsgerichte behandeln nicht alle Eingaben inhaltlich; im Gegenteil, in der Regel bestehen – mehr oder weniger – diffizile Hürden.⁷

Konzeptuell ist der Text gleichsam als Basisarbeit angelegt. Die Rechtsordnung ist insgesamt zu kompliziert; bisweilen sind daher **Grundzüge** hilfreich. Vollständigkeit ist naturgemäß weder intendiert noch möglich. Wenn Leser Anregungen zur vertiefenden Befassung in der Praxis fänden, wäre das Ziel erreicht. Eine juristische Einschätzung konkreter legislatischer Maßnahmen unterbleibt; insbesondere erfolgen **keine Fallstudien**.

Adressaten sind keineswegs nur Juristen; insbesondere sind es sowohl jene, die den status quo tendenziell erhalten wollen oder aus rechtlichen bzw politischen Erwägungen müssen (zB Legislative oder Verfassungsgerichtsbarkeit), als auch jene, die den status quo ändern wollen oder zumindest Änderungen für sinnvoll halten (zB „Klimakläger“; möglicherweise auch Legislative oder Verfassungsgerichtsbarkeit). Für eine bestimmte Partei ist der Text nicht konzipiert. Er soll der Belebung der gesellschaftlichen Diskussion und im besten Fall der Weiterentwicklung der Grundrechte dienen.

Die zentrale Untersuchungsfrage ist, ob und inwieweit die **Grundrechte (Menschenrechte)**⁸ den Gesetzgeber bei der Förderung gesellschaftspolitisch erwünschter und bei der Verhinderung unerwünschter Verhaltensweisen determinieren.

Für den Grundrechtsschutz des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) ist der formale Begriff des „verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechts“ (Art 144 Abs 1 B-VG) entscheidend, denn mit der Behauptung, in einem solchen Recht verletzt zu sein, wird die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs (VfGH) begründet; verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte in diesem Sinn sind alle „**subjektiven**“ – also vor dem VfGH durchsetzbaren – **Rechte**, die durch eine Vorschrift in Verfassungsrang (Art 44 B-VG) gewährleistet sind, bei-

5 Vgl auch Ennöckl, RdU 2022, 137; Ennöckl, RdU 2022, 184.

6 Exemplarisch zum Klimaschutzgesetz jüngst VfGH 27.6.2023, G 139/2021: „Aus dem Vorbringen ist [...] nicht ersichtlich, welche der vom Antragsteller genannten zukünftigen Maßnahmen jeweils in welche grundrechtliche Position eingreifen würden. Es fehlt damit an einer Darlegung der Verfassungswidrigkeit ‚im Einzelnen‘, wie es § 62 Abs. 1 VfGG zwingend voraussetzt.“ Weiters VfGH 27.6.2023, G 123/2023 (ebenfalls Zurückweisung betreffend Klimaschutzgesetz). Vgl nochmals Ennöckl, RdU 2022, 184 (191): „Klimaklagen [...] sind nur deshalb in manchen Staaten erfolgreich, weil Länder wie die Niederlande großzügige Regelungen über die Zulässigkeit von Klagen von Verbänden zur Durchsetzung von Angelegenheiten des Gemeinwohls vorsehen oder Gerichte wie in Deutschland die Voraussetzungen zur Prozesslegitimation ‚beschwerdefreundlich‘ auslegen.“

7 Vgl Pkt 1.3, Pkt 5.3.4.2.

8 Zu den Begriffen Berka/Binder/Kneih, Die Grundrechte² (2019) 7.

spielsweise die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (**EMRK**).⁹

Die meisten verfassungsgesetzlich gewährleisteten subjektiven Rechte lassen weitreichende Eingriffe („**Grundrechtsschranken**“) zu, wenn diesen Eingriffen legitime öffentliche Interessen zugrunde liegen. Öffentliche Interessen können dabei das subjektive Interesse an der Wahrung der grundrechtlich geschützten Rechtsposition überwiegen – beispielsweise müssen Privatpersonen ihr Eigentum (gegen Entschädigung) aufgeben, wenn dies „notwendig“, das heißt die letzte und einzige Möglichkeit zur Erreichung des im legitimen öffentlichen Interesse gelegenen Ziels ist. Unabhängig davon ist bei Grundrechten zu berücksichtigen, dass diese nicht nur Individualinteressen schützen, sondern allgemeiner Ausdruck einer **rechtsstaatlich-liberalen Verfassungs- und Gesellschaftsordnung** sind.¹⁰

Wesentliche Grundlage einer systematischen Aufarbeitung ist die Identifikation der einschlägigen Quellen. Dazu zählen im Wesentlichen **Rechtsnormen, Rechtsprechung und Schrifttum**. Das Normenmaterial betrifft sowohl die verfassungsrechtliche als auch nicht-verfassungsrechtliche Ebene (im Wesentlichen nationale Verfassungsgesetze, Gesetze und Verordnungen sowie Primärrecht und Sekundärrecht der EU). Eine abschließende Recherche des Materials ist angesichts dessen Komplexität im gegebenen Rahmen nicht möglich.¹¹ Die verwendeten Quellen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie sollen in ihrer Gesamtheit letztlich tragfähige Anhaltspunkte zur juristischen Problemdefinition und -analyse bieten.

Eine Einbeziehung deutscher Quellen erfolgt punktuell, wenn und soweit eine wechselseitige Wertungsübernahme vertretbar erscheint.¹² Da die österreichische und die deutsche Verfassungsordnung samt der diesbezüglichen Judikatur zum Teil sehr unterschiedlich sind, ist beispielsweise eine unmittelbare Verwertung der Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) nicht ohne Weiteres möglich.¹³ Sehr wohl lassen sich aber beispiels-

9 Berka/Binder/Kneihls, Die Grundrechte² 8 f, 18 f.

10 Der Absatz beruht auf Wimmer, Rechtsverhältnisse im öffentlichen Recht (2019) 71 f.

11 Vgl. ähnlich zum europäischen Klimaschutzrecht aus dem schweizerischen Schrifttum Epiney, Instrumente und Optionen im europäischen Klimaschutzrecht, in Institut für Umweltrecht der JKU Linz/Institut für Umwelt- und Technikrecht der Universität Trier (Hrsg), Europäisches Klimaschutzrecht und Erneuerbare Energien (2014) 1 (2). Ein Beispiel zur Verzahnung unterschiedlicher Regelungsbereiche – auch mit Auswirkungen auf den Luftverkehr – aus dem deutschen Schrifttum bei Hornkohl, Gesetzliche Mindestpreise im Europarecht – Zwischen Binnenmarktrecht, Kartellverbot und Vertragsfreiheit, EWS 2022, 76.

12 Deutsche Quellen aus dem Schrifttum werden explizit als solche kenntlich gemacht.

13 Vgl. Schaunig, Gleichheitssatz und Abgabenrecht (2022) 3 f mW. Ähnlich Lachmayer, Diskussionsbeitrag, in ÖJT (Hrsg), Grundrechtsschutz im Steuerrecht – Referate und Diskussionsbeiträge, 20. ÖJT Band IV/2 (2019) 42: „Das österreichische Verfassungsgericht geht von ganz anderen Prinzipien aus, liest ganz andere Prinzipien oder weniger Prinzipien aus der Verfassung raus und lässt damit auch dem österreichischen Gesetzgeber einen wesentlich größeren Gestaltungsspielraum.“

weise dem „**Klimabeschluss**“ des BVerfG Anregungen für Österreich entnehmen (vgl den auszugsweisen Abdruck im Anhang von **BVerfG 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 ua**).

Ein **Anhang** am Ende des Buchs soll das Auffinden potenziell einschlägiger Quellen erleichtern. Mit Fettdruck sind – wie im Fließtext – auch im Anhang besonders relevant erscheinende Passagen hervorgehoben.

Die folgende Einschätzung aus dem deutschen Schrifttum von P. Kirchhof dürfte im Wesentlichen auch für das österreichische **Abgabenrecht** eine treffende **Problemskizze** sein: Idealtypisch kann eine Abgabe geeignet sein, den durch eine Umweltbelastung verursachten Aufwand an den Umweltstörer zurückzugeben, also die **Umweltlast finanzwirtschaftlich zu reprivatisieren**. Wenn Individuen, Unternehmen und Staaten die Umwelt stören, nehmen sie diese Lasten aus der individuellen Aufwands- und Kostenverantwortlichkeit heraus und übertragen sie auf die Allgemeinheit. Um diesem Kostentransfer entgegenzuwirken, sollen die Umweltabgaben den **Verursacher** mit einer dem Wert der öffentlichen Leistung (Kosten) entsprechenden Zahlungspflicht an die Allgemeinheit belasten. Allerdings ist das **Abgabenrecht in der Realität nur bedingt geeignet**, umweltrechtliche **Verhaltensbefehle** zu überbringen und durchzusetzen: 1. Man kann sich von der Abgabe freikaufen. 2. Es erreicht nur Abgabepflichtige, hat also beschränkte Wirkungsbreite. 3. Es überbringt für den Zahlungsfähigen Empfehlungen, für den Mittellosen hingegen Befehle. 4. Die Umweltpolitik verliert im Instrument des Abgabentatbestands an Zielgenauigkeit. 5. Die mit der Abgabenerhebung verbundene Aufkommenserwartung kann dem mit dem Lenkungsanliegen verfolgten Umweltschutz gegenläufig und hinderlich sein (Konkurrenz von Umweltschutzinteresse und Finanzinteresse).¹⁴

Die Arbeit orientiert sich an diesem gedanklichen Rahmen.

Klimaschutz ist im Vergleich zu **Umweltschutz** ein engerer Begriff; zudem ist das Klimaschutzrecht als jüngeres Rechtsgebiet im Vergleich zum Umweltschutzrecht weniger erforscht.¹⁵ Dieser Befund gilt auch für das Abgabenrecht. Konkret einschlägige Rechtsprechung des VfGH zu Klimaschutzmaßnahmen im Abgabenrecht gibt es nicht. Die Arbeit bezieht sich daher allgemein auf umweltbezogene Abgaben; klimabezogene Abgaben sind von diesem Begriff mitumfasst. Das geschieht auch im Wissen, dass eine trennscharfe Abgrenzung zwischen Klimaschutz und Umweltschutz nicht möglich ist. Für die hier intendierte Herausarbeitung der grundrechtlichen Rahmenbedingungen im Abgabenrecht ist die Unterscheidung letztlich sekundär.

14 Vgl aus dem deutschen Schrifttum P. Kirchhof, Verfassungsrechtliche Grenzen von Umweltabgaben, in P. Kirchhof (Hrsg), Umweltschutz im Abgaben- und Steuerrecht, DStJG 15 (1993) 3 (3 ff). Zum **Verursacherprinzip** näher Pkt 5.1.

15 Vgl Fitz/Ennöckl, Klimaschutzrecht, in Ennöckl/N. Raschauer/Wessely (Hrsg), Handbuch Umweltrecht³ (2019) 757 (762 f).

Themenrelevant sind **umweltbezogene Abgaben im weiteren Sinn** (kurz auch „Umweltabgaben“).¹⁶

Folgende gedankliche Grundunterscheidung erleichtert das Verständnis der Problemstellungen:

- 1 **Unmittelbar** auf den Verkehr bezogene Abgaben: Abgaben, die den Verkehr direkt betreffen. Teilweise betreffen sie den Verkehr im allgemeinen Sinn, teilweise betreffen sie speziell (auch) den Flugverkehr und/oder Bahnverkehr. Beispiele sind, in Bezug auf Personenbeförderung, die Umsatzsteuer und die Flugabgabe.
- 2 **Mittelbar** den Verkehr beeinflussende Abgaben: Abgaben, die den Verkehr indirekt betreffen (können) und beeinflussen (können); darunter fallen sowohl energiebezogene Abgaben als auch sonstige energiebezogene gesetzgeberische Maßnahmen im weiteren Sinn. Ein Beispiel für eine solche energiebezogene Abgabe ist die Mineralölsteuer.

Die Lenkungswirkung von Umweltabgaben erklärt sich **ökonomisch** – grob zusammenfassend – aus den **Grenzvermeidungskosten** der Zahlungspflichtigen.¹⁷

Mit umweltbezogenen Abgaben intendiert der Gesetzgeber in der Regel eine **Verhaltenslenkung (Lenkung)**¹⁸ der Rechtsunterworfenen. Die empirische Forschung zu Verhaltenseffekten von Besteuerung im Allgemeinen steht eher erst am Beginn ihrer Entwicklung.¹⁹ Unangemessene Erwartungen sind zu vermeiden.²⁰ Wirtschaftswissenschaftliche Analysen sollten jedenfalls bei

16 Vgl auch Moritz, Umweltabgaben in Österreich (1999) 24 f, der folgende – ausführlichere – Definition vornimmt: Umweltabgaben im engeren Sinn sind nach ihm alle Abgaben, deren Hauptzweck darin besteht, die Umwelt zu schützen, indem sie versuchen, umweltbeeinträchtigendes Verhalten zu verhindern oder einzuschränken. Umweltabgaben im weiteren Sinn sind nach ihm Abgaben, die an den Verbrauch von bestimmten Gütern anknüpfen, indirekt dadurch aber Umweltschutzzwecke verfolgen, indem sie den Verbrauch umweltschädigender Güter einschränken. Vgl auch B. Raschauer/Ennöckl, Umweltrecht Allgemeiner Teil, in Ennöckl/N. Raschauer/Wessely (Hrsg), Handbuch Umweltrecht³ (2019) 19 (32); Ruppe, Verfassungsrechtliche Vorgaben für Umweltabgaben, in Bernat/Böhler/Weilinger (Hrsg), FS Krejci Band 2 – Zum Recht der Wirtschaft (2001) 2079 (2080 f). Der in dieser Arbeit verwendete Abgabebegriff umfasst jedenfalls Steuern, Gebühren und Beiträge, vgl Kirchmayr in Doralt/Ruppe, Grundriss des österreichischen Steuerrechts I² (2019) Rz 3. Daneben umfasst sind abgabenähnliche Instrumente wie Emissionszertifikate (abhängig von der Ausgestaltung).

17 Zur Einführung instruktiv aus dem deutschen Schrifttum Huber, Allgemeine Umweltsoziologie² (2011) 217 f. Vgl auch Pkt 5.1.

18 Lenkungsabgaben müssen nicht zwingend zu einer Lenkung des Verhaltens der Rechtsunterworfenen führen (beispielsweise, wenn der Steuerpflichtige keine Handlungsalternativen hat), vgl Ruppe, Das Abgabenrecht als Lenkungsinstrument der Gesellschaft und Wirtschaft und seine Schranken in den Grundrechten (Gutachten), 8. ÖJT Band I/1 A (1982) 34.

19 Reitschuler/Stöckl/Winner in Rainer, Nochmals: Aufkommens- und Verteilungswirkungen von Steuerreformen, SWK 2011, T 148 (154); vgl ausführlich aus dem deutschen Schrifttum Wernsmann, Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem (2005) 103 ff.

20 Übertrieben – und das Vermögen des Abgabenrechts überschätzend – Beham/Hofbauer/Lindner, Was ist Nachhaltigkeitsrecht? NR 2021, 1 (2), nach denen „das Steuerrecht als

der Konzeption von Umweltabgaben einbezogen werden.²¹ Diese Arbeit beruht indes auf rechtswissenschaftlicher Ausbildung und kann daher eine punktuelle Einbeziehung ökonomischer Aspekte nur versuchen.

Verhaltenslenkung im Zusammenhang mit **Recht** ist ein schwierig zu erfassender und einzugrenzender Begriff. Denn Recht lenkt das Verhalten von Menschen notwendigerweise und zwangsläufig, weil es ihr Zusammenleben ordnet.²² Aus dieser Perspektive betrachtet, gäbe es ausschließlich Lenkungsrecht. Dementsprechend müsste es auch – grob vereinfachend – ausschließlich Lenkungssteuerrecht geben.²³ Dabei wäre aber der wesensimmanent fiskalische Charakter der jeweiligen Abgabe miteinzubeziehen und stünde dem Ausschließlichkeitsverdikt dem Grunde nach entgegen. Das hier Umrissene bedürfte näherer rechtlicher und ökonomischer Analyse und muss daher an dieser Stelle dahinstehen.

Fiskalzweck und **Lenkungszweck** werden in aller Regel – in unterschiedlicher Gewichtung – nebeneinander stehen.²⁴ Zumindest dürfte unstrittig sein, dass jeder steuerliche Eingriff regulierend wirkt, indem er etwa Gewinne abschöpft oder Preise beeinflusst; die ökonomische Forschung beraubt die Rechtswissenschaft der Illusion neutraler Steuern, gegenüber einer Welt ohne Steuern begründet also jede Form der Besteuerung, selbst eine Kopfsteuer, Verzerrungen und beeinflusst Entscheidungen.²⁵

Die Unterscheidung zwischen Fiskalinteresse und Umweltschutzinteresse ist nicht Selbstzweck. Sie ist für eine juristische Analyse insofern maßgeblich, als für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung einer Abgabe relevant sein

Lenkungsinstrument hervorsticht“. Demgegenüber wie hier realistisch zB Bieber, Verbrauchsteuern in Österreich (2012) 242; aus dem deutschen Schrifttum F. Kirchhof, Leistungsfähigkeit und Wirkungsweisen von Umweltabgaben an ausgewählten Beispielen, in Breuer/Kloepfer/Marburger/Schröder (Hrsg), Umweltschutz durch Abgaben und Steuern (1992) 101 (104, 106 f).

21 Vgl instruktiv aus dem deutschen Schrifttum Ringel, Umweltökonomie (2021) 73 ff; vgl auch Zieser, Verhaltenslenkung durch Steuern und Nudging, in Mühlbacher/Zieser (Hrsg), Die Psychologie des Steuerzahlens (2018) 121.

22 Grundlegend aus dem deutschen Schrifttum Latzel, Verhaltenssteuerung, Recht und Privatautonomie (2020) V, 158 ff.

23 Eine derart weite Definition würde jedenfalls das Überblicksanliegen dieser Arbeit überfordern.

24 Vgl Ruppe in FS Krejci 2079 (2080); Ruppe, Gutachten 8. ÖJT Band I/1 A 62, 65; diesem folgend Bieber, Verbrauchsteuern 32. Zum Problem jüngst treffend Staringer, Verhaltenslenkung durch Steuerrecht, in Kofler/M. Lang/Rust/Schuch/Spies/Staringer (Hrsg), Steuerpolitik und Verfassungsrecht (2023) 29 (31 ff); aus dem deutschen Schrifttum Kempny, Zur Diskussion über die Rechtfertigung von Abgaben, ÖStZ 2022, 492. Vgl schon grundlegend aus dem deutschen Schrifttum Birk, Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab der Steuernormen (1983) 68 ff.

25 Aus dem deutschen Schrifttum Hey, Erscheinungsformen steuerlicher Wirtschaftspolitik, in Sieker (Hrsg), Steuerrecht und Wirtschaftspolitik, DSJG 39 (2016) 11 (12); vgl zB auch Hohenwarther-Mayr, Steuern in der Krise, JRP 2021, 187 (187 f); aus dem deutschen Schrifttum Reichmann, Umweltabgaben² (1996) 101.

kann, ob und inwieweit der Gesetzgeber damit geeignete **Umweltschutzzwecke** verfolgt.²⁶ Die **Eignung**, mit einer Lenkungssteuer ein bestimmtes Ziel zu erreichen, hat auch Einfluss auf die verfassungsrechtliche Beurteilung.²⁷

Die so umrissenen Prämissen genügen im Folgenden als Arbeitsgrundlage. Unter **lenkendem Abgabenrecht im weiteren Sinn** (auch kurz „Lenkungssteuern“) lassen sich vor diesem Hintergrund alle Maßnahmen verstehen, die über die reine Geldmittelbeschaffung hinausgehende – rechtspolitische – Ziele verfolgen.²⁸

In Lenkungseffekten von Steuern manifestiert sich der Umstand, dass unterschiedliche Arten der Besteuerung jeweils eine relative Besserstellung oder Benachteiligung von Aktivitäten, Vorlieben, Lebensentwürfen (et cetera) gegenüber anderen bedeuten; dieser „diskriminierende“ Aspekt von Besteuerung steht in Spannung zu dem liberalen Ideal staatlicher Neutralität gegenüber unterschiedlichen Lebensentwürfen und individuellen Zielen (**schwer bestimmbare moralisch relevante neutrale Basis**).²⁹ In diesem Sinn sprechen Umweltabgaben naheliegenderweise – je nach politischer Stimmungslage oder je nach moralischem Missionierungsbedürfnis mehr oder weniger – auch **Emotionen** in Menschen an; umso behutsamer sollte die Diskussion der Entscheidungsprozesse – einerseits politisch, andererseits juristisch – vonstatten gehen.³⁰

Bei eher schillernden Entwicklungen wie „Klimaklagen“ sind die Grenzen zwischen Rechtswissenschaft und Aktionismus indessen zum Teil nicht klar ersichtlich.³¹ Tatsächlich dürften „Klimaklagen“ überwiegend von Emotionen getragen sein.³² Selbsternannte „Klimakläger“ neigen möglicherweise dazu, ihre Perspektive durch eine Art – offenbar heuristisch-ideologisch bedingte – Grundeinstellung zu verengen. Diese Verengung ist aus Rechtsschutzgesichtspunkten kontraproduktiv und nicht sinnvoll.³³ Im Gegenteil dürfte hilfreich

26 Vgl aus dem deutschen Schrifttum J. Lang, Der Einbau umweltpolitischer Belange in das Steuerrecht, in Breuer/Kloepfer/Marburger/Schröder (Hrsg), Umweltschutz durch Abgaben und Steuern (1992) 55 (75); vgl auch aus dem deutschen Schrifttum Selmer, Verfassungsrechtliche und finanzrechtliche Rahmenbedingungen, in Breuer/Kloepfer/Marburger/Schröder (Hrsg), Umweltschutz durch Abgaben und Steuern (1992) 15 (18 f).

27 Vgl Pkt 1.2, Pkt 5.1, Pkt 5.3.5.

28 Vgl Ruppe, Gutachten 8. ÖJT Band I/1 A 8; diesem folgend Schaunig, Gleichheitssatz 142.

29 Aus dem deutschen Schrifttum Koch, Steuern, in Goppel/Mieth/Neuhäuser (Hrsg), Handbuch Gerechtigkeit (2016) 451 (454).

30 Zu einem von Politikern verschuldeten Negativbeispiel Kopetzki, COVID-19-Impfpflicht: Nachruf auf eine Totgeburt, RdM 2022, 161.

31 C. Schneider, Verfassungs- und europarechtliche Grundlagen und Schranken einer österreichischen Klimaschutzpolitik, ÖZW 2021, 95 (96).

32 Emotional sind aber auch Juristen, vgl Rabl, Das Palau-Paradoxon: Müssen manche Klimaschützer:innen nun Klimaklagen fürchten? ecolex 2022, 581.

33 Apodiktisch zB Krömer, Mit Recht gegen das Rechtsschutzdefizit im Klimaschutz, NR 2021, 178 (178 f, 184), unterstellt mehrfach ein „Rechtsschutzdefizit“. Der Gang zum VfGH

sein, den Horizont zu öffnen.³⁴ **Verfassungsgerichte** sind im Übrigen **keine Gesetzgeber**; dementsprechend sind Verfassungsgerichte auch nicht mit politischen Erwartungshaltungen zu konfrontieren, weil man diese an Politiker und den Gesetzgeber adressieren muss.³⁵

Die vorliegende Arbeit mag daher auch als eine Art versachlichender **Werkzeugkoffer** für Antragsteller und Beschwerdeführer vor Verfassungsgerichten zu verstehen sein, wie politische Erwartungen in Forderungen auf Grundlage der Grund- und Menschenrechte „übersetzbar“ werden („**Justizabilität**“).

Eine Besonderheit des Untersuchungsgegenstands ist die **völkerrechtliche Dimension**. Im Wesentlichen geht es hier um eine Vorab-Determination des **Unionsrechts** und des nationalen Rechts aufgrund völkerrechtlicher Verträge, die beispielsweise Vergünstigungen für den internationalen Flugverkehr vorsehen. Derartige Vergünstigungen dürften insbesondere von wettbewerbspolitisch-wirtschaftlicher Motivation getragen sein. Holzschnittartig lässt sich daher die Ordnungsreihenfolge betreffend die „faktische Geltungsmacht“ von derartigen Regeln wie folgt umreißen:³⁶ (1) Völkerrecht; (2) Unionsrecht; (3) nationales Verfassungsrecht; (4) sonstiges nationales Recht auf unterverfassungsgesetzlicher Ebene (wenn und soweit nicht zwingend durch Unionsrecht determiniert; dazu gleich).

im Rahmen der österreichischen „Klimaklage“ sei erforderlich und Teil einer „wohlüberlegten Strategie“ gewesen; denn „nur“ mit Aufzeigen dieses Rechtsschutzdefizits bestehe eine realistische Chance, den – mit den Grundrechten nicht in Einklang zu bringenden und die Klimaziele klar konterkarierenden – status quo zu verändern (ibid 178). Demgegenüber treffend C. Schneider, ÖZW 2021, 95 (105 f). Eher zurückhaltend Ennöckl, RdU 2022, 184 (188 f). Eher kritisch zur „Klimaklage“ F. Koppensteiner/Zolles, „Über den Wolken muss die Freiheit wohl grenzenlos sein [...]“, ÖStZ 2021, 231. Sie vertreten (ibid 231), dass „eine etwaige Grundrechtswidrigkeit der beschriebenen Umsatzsteuerbefreiung primär vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) aufzugreifen gewesen wäre“. Eher kritisch zum VfGH-Beschluss Schulev-Steindl, Klimaklage: VfGH weist Individualantrag gegen steuerliche Begünstigung der Luftfahrt zurück, RdU 2020, 251. Vgl auch Obwexer, Aktuelle Rechtsprechung des Gerichtshofs der EU 2011 mit besonderer Bedeutung für Österreich, ZöR 2012, 363 (402 ff); allgemein Beiser, Der Rechtsschutz gegen gesetzes-, verfassungs- oder unionsrechtswidrige Abgaben – Anträge auf Normprüfung zur Aufhebung oder Auslegung nach höherrangigem Recht? ÖStZ 2020, 453; zum Spannungsverhältnis zwischen Rechtsstaatlichkeit und Umweltschutz sowie der Gefahr einer „Ökodiktatur“ grundlegend aus dem deutschen Schrifttum Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat (2001) 12 ff mwH.

34 Vgl Pkt 5.3.4.2 und Pkt 6.2.

35 Vgl auch BVerfG 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 ua Rn 207. Der Sache nach verfehlt daher Buss, Der VfGH kann sich nicht für den Klimawandel erwärmen – Die „erste Klimaklage“ Österreichs, SPWR 2021, 127 (133): „Es wird sich zeigen, ob der VfGH, einst eine Vorreiterinstitution im europäischen Vergleich, international das Schlusslicht in Sachen Klimaschutz bilden will.“ Demgegenüber ähnlich wie hier Ruppe, Steuerrechtsschutz und Verfassungsrecht in Österreich, StuW 2009, 289 (299); im Ergebnis vermittelnd Ennöckl, RdU 2022, 184 (191); differenzierend auch Rockenschau, Die erste Klimaklage vor dem österreichischen Verfassungsgerichtshof, NR 2021, 205 (209).

36 Umrisen ist damit hingegen keine Stufenbausichtweise im Sinn einer Normenhierarchie.

Völkerrecht und Unionsrecht können daher den nationalen Handlungsspielraum zur steuerlichen Differenzierung selbst dann **beschränken**, wenn und soweit **das nationale Verfassungsrecht** eine unterschiedliche Behandlung – beispielsweise Bevorzugung des Bahnverkehrs und gleichzeitige Schlechterstellung des Flugverkehrs – aus umweltpolitischen Gründen grundsätzlich zuließe. Völkerrecht und Unionsrecht stehen zudem nicht isoliert nebeneinander, sondern in rechtlichem Zusammenhang; ein Beispiel ist das völkerrechtliche Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt vom 7.12.1944 („Abkommen von Chicago“), auf das auch das Unionsrecht Bezug nimmt.³⁷ Internationale Luftverkehrsabkommen können somit im Hinblick auf die Zurücknahme von Steuervorteilen für die Luftfahrt eine direkte oder indirekte Schranke sein.³⁸

Eine zentrale Determinante des **Unionsrechts** ist beispielsweise die Energiesteuerrichtlinie.³⁹ Die Europäische Kommission präsentierte am 14.7.2021 im Zuge der Vorstellung des „Fit-for-55-Pakets“ einen Vorschlag zur Erneuerung der Energiesteuerrichtlinie (Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Restrukturierung der Rahmenvorschriften der Union zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom, COM(2021) 563 final).⁴⁰ Die neue – Klimaschutzziele postulierende – Richtlinie ist noch nicht beschlossen und befindet sich im Konsultationsverfahren; ob eine rasche Einigung erfolgen wird, ist fraglich.⁴¹

Die **unionsrechtlichen Determinanten** sind für eine Einschätzung des national-verfassungsrechtlichen Spielraums zwingend miteinzubeziehen. Das betrifft sowohl das Primärrecht der EU (insbesondere Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union [AEUV], Charta der Grundrechte der Europäischen Union [GRC]) und das Sekundärrecht (insbesondere Richtlinien und Verordnungen). Sowohl Primärrecht als auch Sekundärrecht genießen gegenüber dem nationalen Recht **Anwendungsvorrang**; auch nationales Verfassungsrecht ist daher beispielsweise gegenüber Richtlinienbestimmungen oder Verordnungen, die eine Förderung klimaschädlicher Verhaltensweisen vorse-

37 Vgl. Janezic, Neues im Luftfahrtrecht 2022, ZVR 2022, 165 (168); vgl. auch Bieber, Verbrauchsteuern 225 f.; Karimi-Schmidt, Klimaschutz aus völkerrechtlicher Sicht unter besonderer Berücksichtigung der zivilen Luftfahrt, ZöR 2019, 35; Kletzan-Slamanig/Köppel/Sinabell/Kirchmayr/S. Müller/Rimböck/Voit/Heher/Schanda, Analyse klimakontraproduktiver Subventionen in Österreich (2022) 89 ff.; J. Tumpel, Völker- und Europarechtliche Begrenzungen der Besteuerung der Luftfahrt, StAW 2021, 35 (45 ff.); T. Weber, Staatsziele – Grundrechte – Umwelt- und Klimaschutz, Juridikum 2019, 514 (516); allgemein anschaulich T. Weber, Umweltschutz durch Rechtsschutz? (2015) 5 ff., 243 ff.

38 Vgl. auch Pkt 2.1.

39 Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom.

40 Bieber/Reindl/Summersberger, (R)Evolution der Energiebesteuerung? SWI 2021, 469 (470).

41 Vgl. zur „Energiesteuerrichtlinie NEU“ auch Pkt 2.1.

hen, faktisch „chancenlos“, weil es eben gegenüber dem Unionsrecht zurückzutreten hat.

Lässt eine Richtlinie **keinen** Umsetzungsspielraum, ist nationales Verfassungsrecht nicht Prüfmaßstab der Gesetzesnorm. Lässt dagegen eine Richtlinie **Umsetzungsspielraum**, sind (auch) nationale Grundrechte Prüfmaßstab der Gesetzesnorm (Grundsatz der **doppelten Bindung**).⁴²

Die erste „Klimaklage“ beschreibt das Verfahren **VfGH 30.9.2020, G 144/2020 ua**. Unmittelbar einschlägige historische Rechtsprechung des VfGH zu den dort aufgeworfenen Rechtsfragen in Bezug auf Flugverkehr und Bahnverkehr gibt es nicht.

Aus Sicht **nationaler Grundrechte** geht es im Wesentlichen um die Frage, wie weit der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers zur Förderung gesellschaftspolitisch erwünschter und zur Verhinderung unerwünschter Verhaltensweisen ist. Dabei bestehen unterschiedliche Argumentationsmöglichkeiten. Diese sind mehr oder weniger „**konventionell**“ oder „**innovativ**“.⁴³

Betreffend die österreichische Rechtslage ist erfahrungsgemäß das Case Law insbesondere folgender Verfassungsgerichte aufschlussreich für die Befassung mit grundrechtlichen Fragestellungen: Österreichischer Verfassungsgerichtshof (VfGH), deutsches Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR).

Auf Grundlage konventioneller Argumentation liegt ein Fokus auf der klassischen Vergleichspaarbildung auf Basis des **Gleichheitssatzes** (Art 7 B-VG, Art 2 StGG). Aus dem de facto Case Law des VfGH lassen sich in der Regel Fälle identifizieren, die für eine Beurteilung der Vergleichbarkeit von unterschiedlichen Sachverhalten und Tatbeständen dienen können. Dabei kann auch die Ordnungssystemjudikatur maßgeblich sein. Schließlich muss sich die Einschätzung – in der Regel unabhängig von vergleichender Betrachtung – insbesondere auch mit VfGH-Judikatur zum allgemeinen Sachlichkeitsgebot befassen. Denn betreffend „Lenkungszwecke, also sachpolitische Gestaltung durch ökonomische Anreizwirkung“, ist laut Holoubek „festzuhalten, dass es sich in diesen Fällen um den genuinen Anwendungsbereich des allgemeinen Sachlichkeitsgebots handelt.“⁴⁴ Auf Rechtfertigungsebene hat insbesondere eine Befassung mit der VfGH-Judikatur zu rechtspolitischen Maßnahmen des Gesetzgebers im weiteren Sinn zu erfolgen.

42 Vgl Pkt 4.3.1.

43 Vgl zur Begrifflichkeit auch Wernsmann, *Innovatives*, ZöR 2022, 825. Näher Pkt 5.3.4.

44 Holoubek, *Gleichheitsgrundsatz und Steuerrecht*, in Kofler/M. Lang/Rust/Schuch/Spies/Staringer (Hrsg), *Steuerpolitik und Verfassungsrecht* (2023) 15 (26); vgl auch Holoubek, *Diskussionsbeitrag*, in ÖJT (Hrsg), *Grundrechtesschutz im Steuerrecht – Referate und Diskussionsbeiträge*, 20. ÖJT Band IV/2 (2019) 43: Das Sachlichkeitsgebot „kommt in der Rechtsprechung des VfGH insbesondere dann zum Tragen, wenn es darum geht, dass Ungleichbehandlungen durch externe Zwecke gerechtfertigt werden sollen; damit ist das jene Bedeutungsebene des Gleichheitsgrundsatzes, die im Steuerrecht, wenn ich das richtig sehe, überwiegend von Bedeutung ist.“

Auf Grundlage ergänzender – **innovativer** – Argumentation kann eine Ausleuchtung eines breiteren Judikatorspektrums erfolgen, das eine verfassungsrechtliche Einschätzung ermöglicht. International ist hier zB der Klimabeschluss des BVerfG zu nennen, national etwa VfGH-Entscheidungen zu umweltpolitischen Zielsetzungen im Allgemeinen, aber auch zum Glücksspiel oder zur Stabilitätsabgabe.⁴⁵

Zusammenfassend lässt sich nach Maßgabe der Judikatur abschätzen, dass dem Gesetzgeber ein **bedeutender – großer – Gestaltungsspielraum** für eine Verhinderung klimaschädlicher Verhaltensweisen und für eine Förderung klimafreundlicher Verhaltensweisen offen steht. Das gilt insbesondere auch für eine schlechterstellende Ungleichbehandlung des Flugverkehrs gegenüber dem Bahnverkehr (noch einmal: völkerrechtliche Bindungen und den unionsrechtlichen Anwendungsvorrang ausblendend). Entscheidend ist unter anderem, dass der Gesetzgeber

- (i) seine **Lenkungsziele** klar, transparent und idealerweise mit empirischen Belegen kommuniziert und
- (ii) die **gesetzlichen Maßnahmen** zur Erreichung der Lenkungsziele **nicht vollkommen ungeeignet** sind (vgl Pkt 6).

Eine entscheidende Frage ist, ob und inwieweit umweltpolitische Ziele **Vorrang** vor anderen Zielen oder Rechtsgütern haben können. Dabei sind schwierige Abwägungsfragen angesprochen. Umweltpolitischen Erwägungen kommt im Abgabenrecht nach dem VfGH auf der Rechtfertigungsebene keine Vorrangstellung gegenüber anderen öffentlichen Zielen zu. Ob die Einbeziehung von Staatszielbestimmungen zu einer modifizierten Sichtweise führen könnte, bleibt abzuwarten (vgl Pkt 4.3.3, Pkt 6).

45 Vgl Pkt 6.2.

1 Ausgangslage

1.1 Allgemeines

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben für Umweltabgaben – so grundlegend Ruppe – lassen sich nicht als spezifische Vorgaben für eine bestimmte Kategorie von Abgaben festmachen; es geht vielmehr um den allgemeinen verfassungsrechtlichen Rahmen für Abgabenbelastungen, der im Hinblick auf besondere Sachverhaltsausprägungen bei Umweltabgaben gewisse Besonderheiten zeigt. Allgemeine Antworten sind daher nicht möglich; stets kommt es auf die konkrete Fragestellung und den Sachverhalt im Einzelnen an.⁴⁶

Die folgende Einschätzung orientiert sich an diesem gedanklichen Rahmen.

Sie unterscheidet darüber hinaus nicht zwingend – dichotomisch – zwischen bereits bestehenden Normen einerseits (*de lege lata*) und potenziellen künftigen Gesetzesvorschlägen andererseits (*de lege ferenda*). Vielmehr erfolgt eine pragmatische Gesamtbeurteilung zur Auslotung des verfassungsrechtlichen Spektrums von abgabenrechtlichen Maßnahmen unter beispielhafter Einbeziehung der aktuellen Rechtslage (auch am Beispiel Flugverkehr und Bahnverkehr). Eine juristische Einschätzung konkreter legislatischer Maßnahmen unterbleibt.

Beispiel: Das AbgÄG 2022 befreit seit 1.1.2023 bei Beförderung von Personen mit Eisenbahnen den österreichischen Streckenteil von der Umsatzsteuer (§ 6 Abs 1 Z 3 lit d UStG). Wie bei der Luftfahrt bleibt der Vorsteuerabzug erhalten. Es erfolgt also hier die Gleichstellung des Bahnverkehrs. Unabhängig von dieser Maßnahme unternimmt die Arbeit aber eine Einschätzung des Spektrums möglicher (weiterer) Entlastungen oder Belastungen.

Das oben von Ruppe für die verfassungsrechtliche Dimension von Umweltabgaben konstatierte gilt – *mutatis mutandis* – auch für Steuern betreffend den Sektor Verkehr im Besonderen (zB Flugzeug, Bahn, PKW, LKW, Bus). Innerhalb des Sektors Verkehr gilt diese „Faustregel“ wiederum für Einschätzungen betreffend den Flugverkehr und Bahnverkehr als Sonderkonstellation in einem bestimmten Bereich.

Folgende **gedankliche Grundunterscheidung** erleichtert das Verständnis der Problemstellungen. Die Klassifikation geht nicht auf Normdefinitionen zurück, lässt sich der Normsystematik aber im Ergebnis als abgabenübergreifender Ordnungsgesichtspunkt entnehmen:

- 1 **Unmittelbar** auf den Verkehr bezogene Abgaben: Abgaben, die den Verkehr direkt betreffen. Teilweise betreffen sie den Verkehr im allgemeinen Sinn, teilweise betreffen sie speziell (auch) den Flugverkehr und/oder

46 Ruppe in FS Krejci 2079 (2094).

Bahnverkehr. Beispiele sind, in Bezug auf Personenbeförderung, die Umsatzsteuer und die Flugabgabe.

- 2 **Mittelbar** den Verkehr beeinflussende Abgaben: Abgaben, die den Verkehr indirekt betreffen (können) und beeinflussen (können); darunter fallen sowohl energiebezogene Abgaben als auch sonstige energiebezogene gesetzgeberische Maßnahmen im weiteren Sinn.⁴⁷ Ein Beispiel für eine solche energiebezogene Abgabe ist die Mineralölsteuer.

Diese Grundunterscheidung führt zur wesentlichen Frage der **Grundrechtsträgereigenschaft**. Grundrechtsträger können im Wesentlichen natürliche und juristische Personen sein. Wie nicht erst die „Klimaklage“ gezeigt hat, ist es – nicht nur aus prozessualer, sondern auch aus materiellrechtlicher Sicht – verfassungsrechtlich relevant, wer eine Grundrechtsverletzung geltend macht. Aus materiellrechtlicher Sicht ist vor einem Verfassungsgericht entscheidend, **wer sich aus welchem Grund** auf eine Grundrechtsnorm beruft.

Grundrechte vermitteln gegenüber dem Staat subjektive Rechte. Die Argumentation (i) der Tatbestandsmäßigkeit (also im Wesentlichen des Eingriffs des Gesetzes in das Grundrecht) und (ii) der – tauglichen oder mangelnden – Rechtfertigung ist besonders schwierig.⁴⁸ Denn Grundrechtsgewährleistungen sind regelmäßig sehr knapp formuliert. Der Gehalt der Grundrechte ergibt sich in der Regel erst aus dem (de facto) **Case Law** der Verfassungsgerichte.

Staatszielbestimmungen, die betreffend umweltbezogene Abgaben teilweise auch einschlägig sein können, vermitteln demgegenüber keine subjektiven Rechte; sie können aber allenfalls eine flankierende Stütze der Argumentation auf Grundlage von subjektiven Grundrechtsgewährleistungen sein.⁴⁹

Aus Sicht des Gesetzgebers ist die zentrale Determinante für die Implementierung gesetzlicher Maßnahmen, abgesehen von ihrer klimatologischen Wirksamkeit, die **rechtliche Machbarkeit**. Der österreichische Gesetzgeber bewegt sich dabei in einem Mehrebenensystem, das auf dem jeweiligen Rang der unterschiedlichen Rechtsquellen und deren Verhältnis zueinander beruht. Gerade der Mobilitätsbereich weist aufgrund seines hohen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Stellenwerts zahlreiche Verbindungspunkte zu Rechtsquellen verschiedener Qualität auf. Der Gesetzgeber hat neben den Anforderungen des

- nationalen Rechts, die insbesondere auf der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung und den Grundrechten beruhen, in beträchtlichem Ausmaß auch das

47 Vgl auch zum Emissionszertifikatehandel G. Mayr, Die Ökosoziale Steuerreform in Österreich, BB 2022, 727 (731): „Auch wenn während der Fixpreisphase die Ablaufprozesse sowie **Wirkungen des Zertifikatehandels stark an klassische Umweltsteuern erinnern**, bedeutet das NEHG 2022 einen Meilenstein.“ Zu bedenken sind auch steuerliche Abzugsposten wie zB Pendlerpauschale und Pendlereuro im EstG.

48 Vgl Pkt 5.2.

49 Vgl auch Berka/Binder/Kneihls, Die Grundrechte² 9, 486, 537 f und bei FN 2306 und FN 2310. Näher Pkt 4.3.3.

- vorrangige EU-Recht, insbesondere die Grundfreiheiten, die GRC und das einschlägige Sekundärrecht (Verordnungen, Richtlinien),

zu beachten. Ist in Bezug auf bestimmte Maßnahmen *de lege lata* kein verfassungsrechtlicher oder unionsrechtlicher Spielraum vorhanden, so bedarf es zur Umsetzung erheblich größerer (politischer) Anstrengungen als im Fall der „bloßen“ Notwendigkeit einer einfachgesetzlichen Änderung oder gar einer Verordnungs-Erlassung.⁵⁰

Das Schrifttum geht aktuell Fragen zum verfassungsrechtlichen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers aufgrund des „zunehmenden Einsatzes von Steuernormen als Lenkungsmaßnahme“⁵¹ nach. Dort steht: „Der soziale Rechtsstaat nutzt zunehmend die Steuer als ein Instrument zur Lenkung der Steuerpflichtigen bzw Beeinflussung der Wirtschaft.“⁵² Als Beleg für diese Aussage soll ein Aufsatz von Stolzlechner aus dem Jahr 1975 dienen. Weitere Quellen sind nicht angeführt. Das von Stolzlechner Vertretene mag in der Zeit, in der er schrieb, eine anregende These gewesen sein. Rund 50 Jahre danach wäre diese These aber einer tatsächlichen wissenschaftlichen Überprüfung zu unterziehen. Eine aktuelle größere – insbesondere monografische – Untersuchung dazu fehlt aber in Österreich.

Tatsächlich besteht in Österreich *de lege lata* eine **große Bandbreite an Verbrauch- und Verkehrsteuern**, die an umweltrelevantes Verhalten begünstigende oder belastende Rechtsfolgen knüpfen und damit – mehr oder weniger, also neben dem Fiskalzweck – umweltbezogene Lenkungsaspekte verfolgen.⁵³ Auch wenn traditionelle Abgabentypen wie beispielsweise Ertragsteuern oder Verkehrsteuern zunehmend Regelungen enthalten, die an umweltrelevantes Verhalten begünstigende oder belastende Rechtsfolgen knüpfen und damit umweltbezogene Lenkungsaspekte verfolgen, fehlt es aber im nationalen Abgabenrecht vielfach an Umweltabgaben, die im Steuergegenstand auf die Verfolgung von Umweltschutzziele fokussieren.⁵⁴ Zwar lassen sich aus der Aufkommenshöhe keine eindeutigen Rückschlüsse auf Lenkungseffekte in Österreich ziehen, allerdings deutet der kontinuierliche Einnahmenanstieg – auch unter Beachtung der Inflationsrate für den gleichen Zeitraum – auf **sehr schwache Lenkungseffekte** hin; daher greift das österreichische

50 Der Absatz beruht auf Schulev-Steindl/Romirer/Liebenberger, Mobilitätswende: Klimaschutz im Verkehr auf dem rechtlichen Prüfstand (Teil 1), RdU 2021, 237 (238).

51 Anderwald, Gestaltungsspielraum des Abgabengesetzgebers im Lichte des Vermögensschutzes der Eigentumsgarantie, ÖStZ 2022, 404 (404).

52 Anderwald, ÖStZ 2022, 404 (405).

53 Vgl Luketina, Umweltlenkungsabgaben und deren ökologische Wirksamkeit (Teil 1), ÖStZ 2018, 228 (232).

54 Vgl Achatz, Zu den finanzverfassungsrechtlichen Grundlagen der Einhebung von Landesumweltabgaben am Beispiel einer Abgabe auf Sendeanlagen, in Wagner/Bergthaler (Hrsg), Interdisziplinäre Rechtswissenschaft – Schutzansprüche und Schutzaufgaben im Recht, FS Kerschner (2013) 673 (673 f).

Steuersystem die Möglichkeiten der Verfolgung von Lenkungsaspekten mit umweltbezogenen Abgaben nur in Ansätzen auf.⁵⁵

Im **Vergleich zu ordnungsrechtlichen Ansätzen** könnte der Handlungsspielraum des nationalen Gesetzgebers im Abgabenrecht aktuell größer sein, weil nur teilweise EU-rechtliche Vorgaben bestehen; so legt die aktuelle Energiesteuerrichtlinie vor allem Mindeststeuersätze für die Mitgliedstaaten fest, eine stärkere sekundärrechtliche Harmonisierung besteht etwa bei Straßenbenutzungsentgelten durch die Wegekostenrichtlinie.⁵⁶ Es lassen sich – zumindest als Ergänzung zu umweltbezogenen Abgaben – beachtliche Argumente für die Implementierung ordnungsrechtlicher Maßnahmen finden; zu prüfen ist dabei ebenfalls die **Wirksamkeit** im Vergleich zu Umweltlenkungsabgaben.⁵⁷

1.2 Gebotene Querschnittsbetrachtung

Umweltschutzrecht ist eine Querschnittsaufgabe.⁵⁸ Das gilt auch für die gesamte Steuerrechtsordnung; **innerhalb der Steuerrechtsordnung** wiederum gilt die gebotene Querschnittsbetrachtung selbstverständlich auch innerhalb der umweltbezogenen Abgaben und dort wiederum auch innerhalb des Sektors Verkehr.⁵⁹ Generell sind daher bei Reformen des umweltbezogenen Steuer-

55 Luketina, Umweltlenkungsabgaben und deren ökologische Wirksamkeit (Teil 2), ÖStZ 2018, 258 (262). Ernüchternd zB die Einschätzung von Bieber, Ökologisierung des Steuersystems? – Einige Gedanken zur Kohleabgabe, SWK 2019, 519 (519 f. „Einführung der Kohleabgabe [...] nur geringfügige Auswirkungen auf den Kohleverbrauch in Österreich“); Bieber, Verbrauchsteuern 39 f; vgl auch Daniel, Ökologisierung der Normverbrauchsabgabe, taxlex 2021, 287; Ehrke-Rabel, Umweltsteuern in Österreich, in Kirchengast/Schnedl/Schulev-Steindl/Steininger (Hrsg), CO₂- und Umweltsteuern (2020) 195 (206): „Da es in diesem Kontext kein umweltfreundliches Alternativverhalten gibt, können im Kohleabgabegesetz auch keine Anreize für ein solches Verhalten durch Steuerbefreiungen oder -ermäßigungen geschaffen werden.“

56 Vgl Schulev-Steindl/Romirer/Liebenberger, Mobilitätswende: Klimaschutz im Verkehr auf dem rechtlichen Prüfstand (Teil 2), RdU 2022, 5 (5).

57 Vgl im Überblick Schulev-Steindl/Romirer/Liebenberger, RdU 2021, 237 (237, 243); auf den Punkt Kirchmayr/Achatz, Lenkungssteuern – das neue Wundermittel der Steuerpolitik? taxlex 2019, 233; ausführlich aus dem deutschen Schrifttum Sacksofsky, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben (2000) 18 ff, 256 f; Wernsmann, Verhaltenslenkung 152 ff; vgl auch aus dem deutschen Schrifttum Groß, Klimaschutz im Verkehrssektor, in Böhm/Schmehl (Hrsg), Verfassung – Verwaltung – Umwelt (2010) 35 (37 ff); Möckel, Umweltabgaben zur Ökologisierung der Landwirtschaft (2006) 250 ff.

58 Instruktiv aus dem deutschen Schrifttum zB Nowak, Umweltschutz als grundlegendes Verfassungsziel und dauerhafte Querschnittsaufgabe der Europäischen Union, in Nowak (Hrsg), Konsolidierung und Entwicklungsperspektiven des Europäischen Umweltrechts (2015) 25 (25 ff); so auch zum Klimaschutzrecht Fitz/Ennöckl in Handbuch Umweltrecht³ 757 (763); vgl auch allgemein Storr, Energierecht (2022) Rz 2.51 ff.

59 Exemplarisch Geretschläger/Kerschner, Steuerliche Regelungen, in Christian/Kerschner/Wagner (Hrsg), Rechtsrahmen für eine Energiewende Österreichs (REWÖ) (2016) 453 (483 f); wie hier aus dem deutschen Schrifttum Richter, Wirkungen von Steuern und Sozi-