

<b>Einleitung</b> .....	25
A. Hintergrund: Verstärkung des Treibhauseffekts .....	28
B. Einführung eines CO <sub>2</sub> -Preises für die Sektoren Gebäudewärme und Straßenverkehr .....	31
C. Gang der Darstellung .....	36

## *Kapitel I*

<b>Ökonomische und rechtliche Grundlagen einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung</b> .....	38
§ 1 Ökonomische Perspektive .....	38
A. Ökonomische Prinzipien: Wirksamkeit und Effizienz .....	39
B. Umweltgüter als Allmendegüter .....	40
C. Spieltheorie und Umweltdilemmata .....	42
D. Lösungswege .....	44
I. Staatliche Preisvorgaben .....	45
II. Staatliche Mengenvorgaben .....	46
E. Adressaten der Bepreisung von Treibhausgasen .....	48
F. Entscheidungsgrundlagen .....	49
§ 2 Bepreisungsoptionen .....	50
A. Steuern .....	51
B. Nichtsteuerliche Abgaben .....	53
I. Vorzugslasten .....	54
II. Sonderabgaben .....	57
C. Bedeutung für die CO <sub>2</sub> -Bepreisung .....	58
§ 3 Klimaschutz als ebenenübergreifende Gemeinwohlaufgabe: Ein Blick in die Sektoren Gebäudewärme und Straßenverkehr .....	60
A. Internationaler Rechtsrahmen .....	62
I. Historische Entwicklung .....	62
II. <i>Status quo</i> .....	64
B. Unionsrechtlicher Rahmen .....	66
I. EU Energie- und Klimaziele .....	68

II. Senkung der Treibhausgase durch die ETS-RL .....	70
1. Möglichkeit der Einbeziehung der Sektoren Gebäudewärme und Straßenverkehr ohne Änderung der ETS-RL .....	73
a) Zentrale Bedeutung des Emissionsbegriffes .....	74
b) Bedeutung für <i>Mid-</i> und <i>Upstream</i> -Systeme .....	75
aa) <i>Midstream</i> -System .....	76
bb) <i>Upstream</i> -System .....	76
cc) Einordnung .....	77
c) Bedeutung für den <i>Downstream</i> -Ansatz .....	80
2. Fazit .....	81
III. Förderung erneuerbarer Energien in den Sektoren Gebäudewärme und Straßenverkehr .....	82
IV. Verbesserung der Energieeffizienz sowie sonstige Maßnahmen .....	84
C. Nationaler Rechtsrahmen .....	86
I. Staatsziel „Umweltschutz“ .....	87
1. Stellung der Staatsziele im Grundgesetz .....	88
2. Maßgaben des Art. 20a GG .....	88
II. Schlüsselposition des Bundes-Klimaschutzgesetzes .....	90
III. Nationales Handelssystem für Brennstoffemissionen .....	91
1. Funktionsweise .....	92
2. Emissionsmenge .....	94
a) Jährliche Emissionsmengen im Sinne des BEHG .....	95
b) Flexibilisierungsinstrumente nach der EU-Klimaschutzverordnung ..	95
c) Jahresemissionsmengen nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz .....	96
3. Anwendungsbereich .....	98
a) Sachlicher Anwendungsbereich .....	99
b) Persönlicher Anwendungsbereich .....	101
4. Grundpflichten der Verantwortlichen .....	103
a) Kontoeröffnung im nEHS-Register .....	103
b) Überwachungsplan und vereinfachter Überwachungsplan .....	103
c) Ermittlung von und Bericht über Brennstoffemissionen .....	104
d) Abgabe von Emissionszertifikaten .....	105
5. Ausgleich von indirekten Belastungen .....	105
a) Härtefälle .....	105
b) Direkte und indirekte Doppelbelastungen .....	106
c) <i>Carbon Leakage</i> .....	108
IV. Förderung erneuerbarer Energien und Verbesserung der Energieeffizienz in den Sektoren Gebäudewärme und Straßenverkehr .....	109

D. Fazit .....	111
§ 4 Präzisierung des Problemaufrisses .....	112

## *Kapitel 2*

<b>Finanzverfassungsrechtliche Grenzen auf Einnahmenseite</b> .....	<b>114</b>
§ 1 Möglichkeiten der Bepreisung von Brennstoffemissionen im Abgabensystem .....	116
A. Emissionssteuern .....	116
I. Lenkungszweck <i>versus</i> Fiskalzweck .....	118
1. Nutzungsbeendigung <i>versus</i> -minderung fossiler Brennstoffe .....	119
2. Die Erdrosselungssteuer als pauschaler Formenmissbrauch? .....	119
3. Emissionssteuer als Erdrosselungssteuer .....	120
II. Vereinbarkeit mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip? .....	122
III. Besteuerung der Umweltnutzung durch Brennstoffemissionen .....	124
B. Nichtsteuerliche Emissionsabgaben .....	128
I. Allgemeine Überlegungen .....	130
II. Kein Erdrosselungsverbot .....	131
III. (Ressourcennutzungs-)Gebühren und Beiträge .....	132
1. Klassische Vorzugslasten .....	133
2. Vorzugslasten für Ressourcennutzung? .....	134
IV. Sonderabgaben .....	137
V. Sonstige Emissionsabgaben .....	139
1. Vorteilsabschöpfungsabgaben .....	141
a) Rechtfertigung von Vorteilsabschöpfungsabgaben .....	141
aa) Gefahr der Übernutzung von Allmendegütern als Ausgangspunkt .....	142
bb) Abschöpfung eines individuellen Sondervorteils .....	143
cc) Öffentlich-rechtliches Bewirtschaftungssystem für ein öffentliches Gut .....	145
dd) Höhe der Vorteilsabschöpfung und Bestimmtheitsgebot .....	147
b) Etablierte Vorteilsabschöpfungsabgaben .....	148
aa) Wasserentnahmeabgabe .....	149
bb) Bergrechtliche Feldes- und Förderabgabe .....	150
cc) Vergabe von Telekommunikationsfrequenzen .....	151
dd) Versteigerung von Emissionsberechtigungen im Rahmen des EU-ETS I .....	152
2. Ausgleichsabgaben .....	153
3. Lenkungsabgaben? .....	155

C. Ergebnis: Steuern, Sonder-, Vorteilsabschöpfungs- und Ausgleichsabgaben als ökonomische Instrumente zur Bepreisung von Treibhausgasen .....	156
§ 2 Veräußerungserlöse des nEHS im System der Finanzverfassung .....	157
A. Anwendbarkeit der Finanzverfassung .....	158
I. Abgabenrechtliche Qualifikation der CO <sub>2</sub> -Bepreisung .....	158
1. Privatrechtliche Elemente .....	159
2. Öffentlich-rechtliche Elemente .....	161
II. Zwischenergebnis: Wechselseitiger Verbund öffentlich- und privatrechtlicher Elemente und Anwendbarkeit der Finanzverfassung .....	163
B. Steuern .....	164
I. Einordnung des nationalen CO <sub>2</sub> -Preises als Steuer? .....	165
II. Umdeutung .....	167
C. Nichtsteuerliche Abgaben .....	169
I. Rechtfertigung als Sonderabgabe? .....	169
II. Rechtfertigung als Ausgleichsabgabe? .....	171
III. Veräußerungserlöse des nEHS als Vorteilsabschöpfungsabgabe .....	172
1. Tragik der Allmende als Ausgangspunkt .....	173
2. Vorteilsabschöpfung in einem öffentlich-rechtlichem Bewirtschaftungs- system .....	173
a) Versteigerung bei Mengensteuerung .....	174
b) Übertragbarkeit auf die Phasen mit Preiskorridor und Festpreisen? ..	175
aa) Flexible Emissionsobergrenze im Rahmen der Preissteuerung ...	176
bb) Vergleich mit dem EU-ETS I .....	177
cc) Vergleich mit der Wasserentnahmeabgabe .....	178
dd) Vertrauensschutzprinzip als zwingender Grund für die Implemen- tierung einer Einführungsphase .....	179
(1) Vagheit der Wirkung ökonomischer Instrumente .....	180
(2) Fazit: Vertrauensschutz nur äußerste Grenze .....	182
ee) Keine Rechtfertigung als Vorteilsabschöpfungsabgabe bei isolier- ter Betrachtung .....	183
c) Gesamtbetrachtung aufgrund der Jahresemissionsmengen des Bundes- Klimaschutzgesetzes i. V. m. der EU-Klimaschutzverordnung .....	183
d) Keine Änderung durch die Schaffung des EU-ETS II .....	186
3. Sonstige finanzverfassungsrechtliche Rechtfertigungsanforderungen ....	187
D. Fazit: Veräußerungserlöse des nEHS als zulässige nichtsteuerliche Abgabe .....	188
§ 3 Zusammenfassung .....	190

### *Kapitel 3*

<b>Kompetenzrechtliche Fragen auf Ausgabenseite</b>	193
§ 1 Grundlagen	194
A. Verortung der Einnahmen- und Ausgabenseite zwischen Finanzverfassungsrecht und Grundrechtsschutz	194
B. Gesetzgebungskompetenz	195
1. Steuerrückerstattung	195
2. Kompetenzbegründender Sachzusammenhang	196
§ 2 Konkrete Umsetzungspläne	197
A. CO <sub>2</sub> -Preis mit Rückerstattung	198
B. Aufteilung der CO <sub>2</sub> -Kosten zwischen Mietern und Vermietern im Gebäudesektor	199
§ 3 Zusammenfassung	200

### *Kapitel 4*

<b>Grundrechtliche Rahmenbedingungen</b>	202
§ 1 Maßstab	203
A. Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten	203
B. Charta der Grundrechte der Europäischen Union	205
C. Zwischenergebnis: Grundgesetz als zentraler Maßstab	207
§ 2 CO <sub>2</sub> -Bepreisung im Lichte der deutschen Grundrechtsdogmatik	207
A. Grundrechtsschutz vor Umweltschutzmaßnahmen	208
I. Nutzung von Umweltgütern und Grundrechtsschutz	209
II. Besonderheiten der Ausgestaltung von Emissionshandelssystemen mit absinkender Mengenbegrenzung	210
B. Grundrechtsschutz durch Umweltschutzmaßnahmen	212
I. Schutzpflichten und Klimawandel	212
II. Intertemporale Freiheitssicherung als neuer Ansatz des BVerfG	217
§ 3 Grundrechtsbeeinträchtigung durch die CO <sub>2</sub> -Bepreisung des BEHG	219
A. Überblick	220
I. Klassische Grundrechtseingriffe als Ausgangspunkt	220
II. Erweiterung des klassischen Eingriffsbegriffs	222
1. Moderner Eingriffsbegriff	222
2. Eingriffsähnliche Vorwirkung (im Klimaschutzrecht)	223
B. Gegenwärtige Eingriffe	224

I.	Trennung von CO <sub>2</sub> -Preis, Pflichten der Verantwortlichen und Anreizwirkung	226
1.	CO <sub>2</sub> -Preis als mittelbarer Eingriff für die Endverbraucher	227
2.	Pflichten der Verantwortlichen als Grundrechtseingriffe	229
3.	Anreiz zur CO <sub>2</sub> -Vermeidung als Grundrechtseingriff	229
II.	Erreichen von Treibhausgasneutralität durch Emissionshandel als Verbots- äquivalent	230
1.	Vereinbarkeit eines Verbots des Inverkehrbringens fossiler Brennstoffe mit der Eigentumsfreiheit des Art. 14 Abs. 1 GG	234
a)	Möglicherweise betroffene Grundrechtsträger und Eigentums- positionen	235
aa)	Brennstoffverkaufsverbot für Inverkehrbringer	235
bb)	Beschränkung der Nutzungsmöglichkeiten von Fahrzeugen, Heizungsanlagen sowie anderen Verbrauchsgeräten	236
cc)	Keine eigentumsrechtliche Betroffenheit der Eigentümer der Pro- duktionsanlagen	237
dd)	Zwischenergebnis	238
b)	Rechtfertigung	239
aa)	Verbot des Inverkehrbringens fossiler Heiz- und Kraftstoffe als Inhalts- und Schrankenbestimmung	239
bb)	Legitimer Zweck, Geeignetheit und Erforderlichkeit	241
cc)	Angemessenheit	242
(1)	Ausgleichspflicht bei Inhalts- und Schrankenbestimmungen nur in Ausnahmefällen	243
(2)	Bestandsgarantie im Vordergrund	246
2.	Vereinbarkeit mit der Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG	246
III.	Übertragung auf die CO <sub>2</sub> -Bepreisung	248
1.	Vereinbarkeit der CO <sub>2</sub> -Bepreisung des BEHG mit der Eigentumsfreiheit des Art. 14 Abs. 1 GG	249
a)	Möglicherweise betroffene Grundrechtsträger und Eigentumspositionen	249
aa)	Eigentumsbeeinträchtigender Charakter der Zahlungspflicht?	249
(1)	Keine Enteignung	250
(2)	Vermögensbelastung	250
(3)	Rechtsprechungsentwicklung	251
(4)	Zwischenergebnis: Kein eigentumsbeeinträchtigender Charakter	253
bb)	BEHG-Grundpflichten der Verantwortlichen als Eingriff in die Eigentumsfreiheit?	254
cc)	Anreiz zur CO <sub>2</sub> -Vermeidung	256
b)	Kein rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in den Schutzbereich	257
2.	Vereinbarkeit mit der Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG	257

a) Differenzierung auf Eingriffsebene .....	257
aa) Finanzielle Belastung der Endverbraucher und Anreizwirkung ..	258
bb) Pflichten der Verantwortlichen als Grundrechtseingriffe .....	258
b) Rechtfertigung .....	260
3. Vereinbarkeit mit der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG .....	260
C. Zukünftige Freiheitsbeschränkungen durch die CO <sub>2</sub> -Bepreisung als Grundrechts- eingriffe .....	262
I. Strukturelle Verknüpfung von Klima- und Rechtswissenschaft .....	263
II. Grundrechtsvorwirkung .....	264
III. Rechtfertigungsbedürftigkeit der eingriffsähnlichen Vorwirkung .....	265
IV. Zwischenergebnis: Einhaltung der Jahresemissionsmengen zwingend .....	265
D. Ergebnis .....	266
§ 4 CO <sub>2</sub> -Bepreisung fossiler Brennstoffe und Gleichheitsfragen .....	267
A. Gleichheit im deutschen Verfassungsrecht .....	268
I. Grundsatz der Belastungsgleichheit .....	270
II. Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen .....	270
B. Vereinbarkeit eines Verbots des Inverkehrbringens fossiler Brennstoffe mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG .....	272
C. CO <sub>2</sub> -Bepreisung vor dem Hintergrund des Gleichheitskonzepts .....	274
I. Keine Ungleichbehandlung der Adressaten .....	275
II. Keine Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem über den Zuschnitt des Adressatenkreises .....	275
III. Art. 3 Abs. 1 GG und unterschiedliche Finanzkraft .....	276
D. Gleichheitsfragen auf Ausgabenseite .....	279
I. CO <sub>2</sub> -Preis mit Rückerstattung .....	279
1. Pauschale Rückerstattung als ungleiche Begünstigung? .....	280
2. Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit? .....	280
II. Aufteilung der CO <sub>2</sub> -Kosten zwischen Mietern und Vermietern im Gebäude- sektor .....	282
E. Ergebnis .....	283
§ 5 Zusammenfassung .....	284

## *Kapitel 5*

<b>Perspektiven für das deutsche nEHS</b>	287
§ 1 Einflüsse auf Unionsebene .....	287
A. Schaffung eines separaten EU-ETS II für Brennstoffemissionen .....	289
I. Konsequenzen für das Brennstoffemissionshandelsgesetz .....	290

1. Funktionsweise des EU-ETS II .....	290
2. Anwendungsbereich .....	291
a) Sachlicher Anwendungsbereich .....	292
b) Persönlicher Anwendungsbereich .....	293
3. Grundpflichten der Verantwortlichen .....	294
4. Doppelbelastungen .....	294
II. Pflichten im Zusammenhang mit der legislativen Umsetzung .....	295
1. Kein Vorziehen der freien Preisbildung notwendig .....	296
2. <i>Opt-In</i> Möglichkeiten und weitere schutzverstärkende Maßnahmen ....	298
a) <i>Status quo</i> .....	298
b) Änderungen durch Schaffung des EU-ETS II .....	298
3. Durchführung der Auktionen .....	300
4. Umgang mit Härtefällen, Doppelbelastungen und <i>Carbon Leakage</i> ....	301
5. Zwischenergebnis: Herstellung von Kohärenz im Grundsatz möglich ...	302
B. Zusammenführung von EU-ETS I und II .....	302
§ 2 Perspektiven auf internationaler Ebene .....	303
A. Verknüpfung vergleichbarer Emissionshandelssysteme .....	303
B. Gründung eines Klimaclubs .....	305
C. Ziel: Globale CO <sub>2</sub> -Bepreisung .....	305
§ 3 Perspektiven im Lichte der verfassungsrechtlichen Wertungen .....	306
A. Verhältnis zwischen deutschem und unionsrechtlichem Grundrechtsschutz ....	306
I. Verdopplung des Grundrechtsschutzes .....	308
II. Verdrängung des nationalen Grundrechtsschutzes .....	309
III. Zunehmende Bedeutung des EU-Grundrechtsschutzes .....	310
1. Überwiegend prozessuale Divergenzen in der Rechtsprechung .....	311
2. Weitgehende Konvergenzen im materiellen Grundrechtsschutz .....	312
a) Eigentumsfreiheit .....	312
b) Berufsfreiheit und unternehmerische Freiheit .....	314
c) Allgemeine Handlungsfreiheit .....	315
d) Gleichheit .....	316
3. Bedeutung für die Schaffung des EU-ETS II .....	317
B. Finanzverfassungsrecht als Grenze für die Umsetzung von Unionsrecht? .....	318
I. Keine kompetenzrechtliche Grenzdurchbrechung .....	318
II. Staatseinnahmen als wesentlicher Bereich demokratischer Gestaltung ....	319
III. Zwischenergebnis: Überlagerung des Finanzverfassungsrechts durch Unions- recht möglich .....	321
§ 4 Zusammenfassung .....	322



<b>Schlussbetrachtung</b> .....	325
A. CO <sub>2</sub> -Bepreisung zwischen Finanzverfassungsrecht und Grundrechtsschutz ....	325
B. Intertemporalität als Schlüssel im Klimaschutzrecht .....	327
C. nEHS als Prototyp für ein europäisches System .....	328
D. Fazit .....	330
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	331
<b>Sachwortverzeichnis</b> .....	366