Strategiepapier

Rechtliche Ausgestaltung einer Ticketabgabe auf den Flugverkehr (Air Ticket Tax)

Ecologic: RA Dr. Nils Meyer-Ohlendorf, Michael Mehling, LL.M

in Zusammenarbeit mit

Prof. Dr. jur. Stefan Klinski

A. Einführung

Als **Air Ticket Tax (ATT)** wird hier allgemein ein **Aufschlag** auf den **Preis für Flugreisen** bezeichnet, der es erlaubt, die Umweltauswirkungen des Luftverkehrs stärker in die Kostenrechnung der Verbraucher einfließen zu lassen und so eine **verhaltenssteuernde Wirkung** auszuüben, gleichzeitig aber auch neue **Einnahmequellen** für öffentliche Aufgaben erschließt. Die wirtschaftliche Belastung soll dabei jeweils den Reisenden treffen. Das Aufkommen kann anschließend für gemeinnützige Maßnahmen, etwa im Bereich des **Klimaschutzes oder der Entwicklungshilfe,** eingesetzt werden.

Schuldner der ATT können die einzelnen Fluggäste oder die Luftfahrtgesellschaften sein, wobei sich unterschiedliche Erhebungsmöglichkeiten anbieten. Die **Höhe** kann pauschal festgelegt oder anhand einer **Bemessungsgrundlage** errechnet werden, etwa in Abhängigkeit des zurückgelegten Wegs, der ausgestoßenen Emissionen, des Reisepreises oder bestimmter Merkmale des Luftfahrzeugs. Schließlich stehen auch bei der **rechtlichen Ausgestaltung** verschiedene Handlungsmöglichkeiten zur Wahl, die je nach Erhebungsebene voneinander abweichen und unterschiedlichen Anforderungen unterliegen.

Dieses Strategiepapier diskutiert die **rechtlichen Rahmenbedingungen** der deutschen Finanzverfassung sowie des Gemeinschafts- und Völkerrechts bei der Ausgestaltung einer ATT in Deutschland. Es erörtert zugleich auch die Besonderheiten einer Erhebung durch die Europäische Gemeinschaft sowie im Rahmen eines Bündnisses gleichgesinnter Staaten. Ergebnis sind jeweils konkrete **Handlungsvorschläge**, die sowohl rechtlich zulässig als auch in der Umsetzung zweckmäßig sind.

B. Finanzverfassungsrechtliche Einordnung einer Air Ticket Tax in Deutschland

Maßgebliche Vorgaben für die Einführung einer ATT in der Bundesrepublik Deutschland enthalten die **finanzverfassungsrechtlichen** Bestimmungen des Grundgesetzes, welche für eine streng begrenzte Auswahl von Abgabenarten die **Zulässigkeitsvoraussetzungen** und **Ertragszuweisung** niederlegen und so den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers weitgehend einschränken (vgl. Art. 105, 106 GG). Unter dem Oberbegriff der Abgaben stehen dem Staat grundsätzlich drei Arten von Geldleistungspflichten zur Verfügung: Steuern, gegenleistungsabhängige Abgaben und Sonderabgaben im weitesten Sinne. Je nach Ausgestaltung kann eine ATT grundsätzlich jeder dieser Abgabenarten zugeordnet werden, wenngleich sich

die eingangs genannten Aufgaben der ATT auf kürzere Sicht nur über eine Erhebung als Steuer verwirklichen lassen.

I. Ausgestaltung als Gegenleistungsabhängige Abgabe

Gegenleistungsabhängige Abgaben rechtfertigen sich daraus, dass der Staat den Abgabepflichtigen einen **individuellen Vorteil gewährt**. In den meisten Fällen von gegenleistungsabhängigen Abgaben gleicht der Staat mit der Abgabe einen bei ihm selbst angefallenen Kostenaufwand aus. Das ist im vorliegenden Fall nicht möglich.

Nach der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts[1] ist zwar klar, dass der staatliche Kostenaufwand nicht zu den notwendigen Elementen der gegenleistungsabhängigen Abgaben gehört. Vielmehr ist es auch möglich, mit der Abgabe die Zuwendung eines (rein) **rechtlichen Vorteils** durch den Staat abzuschöpfen. Ein rechtlicher Vorteil könnte darin gesehen werden, dass den Flugreisenden eine besondere Belastung (Inanspruchnahme) des Luftraumes gewährt wird. Aus diesem Blickwinkel erscheint die Konstruktion einer ATT als gegenleistungsabhängige Abgabe grundsätzlich möglich. Da die Inanspruchnahme des Luftraumes bisher aber staatlicherseits nicht reglementiert wird, müsste logisch im ersten Schritt ein umfassendes **Bewirtschaftungssystem** für die Belastung des Luftraumes durch klimaschädliche Aktivitäten geschaffen werden, bevor darüber entschieden werden kann, dass die angestrebte Verhaltensänderung im Bereich der Flugreisen durch eine Abgabe erreicht werden soll. Für ein derartiges Gesetzesprojekt fehlt es gegenwärtig an den Voraussetzungen. Problematisch erschiene in einem solchen System auch die **unter anderem** vorgesehene Verwendung der Mittel für entwicklungspolitische Zwecke, weil sie als Indiz dafür gewertet werden könnte, dass das Finanzierungsziel und nicht die Verhaltenssteuerung zum Zwecke des Klimaschutzes im Vordergrund steht.

II. Ausgestaltung als Sonderabgabe

In Gestalt einer Sonderabgabe erhoben, unterläge die ATT wiederum sehr **strengen Anforderungen**. Zu diesen gehört insbesondere, dass die **Einnahmen** zumindest in einem weiten Sinne der Gruppe der Belasteten zu Gute kommen müssen („gruppennützige Verwendung“).[2] Davon kann in keinem Fall ausgegangen werden, wenn – wie hier vorgesehen – die Mittel **auch** für **entwicklungspolitische Zwecke** verwendet werden sollen. Somit scheidet auch diese Gestaltungsmöglichkeit für die Einführung einer ATT aus.

---

[1] Vgl. BVerfGE 93, 319 (342 ff.) – Wasserpfennig –.

[2] Grundlegend BVerfGE 55, 274 (274 f. und 305 ff, insb. 307 f.) – Ausbildungsplatzförderung –.

III. Ausgestaltung als Steuer

1. Steuerbegriff und Steuerarten

Steuern sind Geldleistungen, die **nicht eine Gegenleistung** darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur **Erzielung von Einnahmen** erhoben werden. Sie rechtfertigen sich daraus, dass sie der Deckung des **allgemeinen Finanzbedarfs** dieses Gemeinwesens dienen und zudem ein Verhalten belasten, in dem die **wirtschaftliche Leistungsfähigkeit** der Steuerschuldner zum Ausdruck kommt.

Das Grundgesetz enthält nach herrschender Auffassung eine abschließende Aufstellung zulässiger **Steuerarten**, für welche die Erhebungsbefugnis und die Ertragshoheit zwischen dem Bund und den Ländern in präzise bestimmter Weise verteilt werden. Neue Besteuerungstatbestände dürfen hiernach nur geschaffen werden, wenn sie sich den dort genannten Steuerarten zuordnen lassen. Hiervon kommen für eine ATT nur solche Ausgestaltungsmöglichkeiten in Betracht, welche sich in dem nicht unumstrittenen Schnittbereich von **Aufwand-** und **Verkehrsteuer** bewegen. Eine Zuordnung zu den Verbrauchsteuern scheidet demgegenüber aus, da die ATT nicht auf den **Verbrauch** eines wirtschaftlichen Gutes erhoben wird.

Aufwand- und Verkehrssteuern heben sich prägnant dadurch voneinander ab, dass das GG eine abweichende **Ertragszuweisung** vorsieht (vgl. Art 106 GG). Handelt es sich um eine Verkehrsteuer, so liegt zwar die Gesetzgebungsbefugnis beim Bund, das Aufkommen steht aber allein den Ländern zu (vgl. Art 106 Abs. 2 Nr. 4 GG). Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts[3] sind **Aufwandsteuern** als besondere Ausprägung der Verbrauchsteuer zu begreifen, weshalb ganz überwiegend davon ausgegangen wird, dass der Bund sowohl über die Gesetzgebungs- als auch über die Ertragskompetenz verfügt (vgl. Art 106 Abs. 1 Nr. 2 GG). Angesichts des beabsichtigten Verwendungszwecks einer ATT muss indessen sichergestellt sein, dass deren Aufkommen vollständig dem Bundeshaushalt zufließt. Eine Ausgestaltung als Verkehrsteuer kommt also nicht in Betracht. Somit gewinnt die Abgrenzung der beiden Steuerarten entscheidende Bedeutung.

Als Verkehrssteuer wäre die ATT im Bundesrat zustimmungspflichtig, als Aufwandsteuer (Verbrauchsteuer) jedoch nicht (vgl. Art. 105 Abs. 3 GG).

2. Abgrenzung der Steuerart

Die verfassungsrechtliche **Zuordnung** einer Steuer zu bestimmten Steuerarten kann schwierige Abgrenzungsfragen aufwerfen, weil häufig Eigenschaften mehrerer Steuerarten vorliegen. Daher müssen für jeden Einzelfall die maßgeblichen

---

[3] Vgl. BVerfGE 16, 65 (74) – Einwohnersteuer -; BVerfGE 65, 325 (345 f.) – Zweitwohnungsteuer –.

Zuordnungsmerkmale herausgestellt werden. Bei der ATT rückt die Frage nach dem Belastungsgrund in den Vordergrund. **Verkehrssteuern** besteuern üblicherweise **besondere** Rechtsgeschäfte, die sich von den alltäglichen Geschäften für den persönlichen Lebensbedarf abheben (wie es z.B. bei der Grunderwerbs- oder Versicherungssteuer der Fall ist). Für die Zuordnung zur Gruppe der **Aufwandsteuern** stellt das Bundesverfassungsgericht dagegen darauf ab, dass der Steuertatbestand – wie bei den Verbrauchsteuern – an die in der Verwendung von Geld für Zwecke des **persönlichen Konsums** zum Ausdruck kommende Leistungsfähigkeit anknüpft.[4] Während es bei den Verbrauchsteuern insoweit um den Verbrauch von Gütern geht, reicht es für Aufwandsteuern aus, dass die Mittel für die Aufrechterhaltung eines äußerlich erkennbaren Zustands verwendet werden (auch etwa für die Inanspruchnahme von Dienstleistungen Dritter).

Indem sie das Reisen mit dem Flugzeug belastet, ist die ATT – gerade angesichts der Entwicklung des Tourismus – auf die Besteuerung einer bestimmten Art des persönlichen **Konsums** gerichtet. Belastet wird durch die ATT also die in der **Verwendung von Einkommen für den persönlichen Lebensbedarf** zum Ausdruck kommende Leistungsfähigkeit der Flugreisenden in ihrer Eigenschaft als Konsumenten, nicht ein besonderes Rechtsgeschäft oder eine spezifische Art des Rechtsgeschäfts. Damit spricht Überwiegendes dafür, die ATT finanzverfassungsrechtlich den **Aufwandsteuern** zuzuordnen. Diesem Schluss steht auch nicht entgegen, dass die Aufwendungen der Inanspruchnahme von **Dienstleistungen** und nicht dem Gebrauch eines körperlichen Gegenstandes dienen. Deutlich wird allerdings auch, dass eine Erstreckung der ATT auf die **Fracht** wegen des dann insoweit fehlenden Konsumbezugs als Aufwandsteuer nicht in Betracht kommt.

Die dem entgegen stehende (in der nichtverfassungsrechtlichen Rechtsprechung und in der Rechtsliteratur nicht selten vertretene[5]) Auffassung, nach der stets eine Verkehrsteuer vorliegen soll, wenn der Steuertatbestand regelungstechnisch an die Vornahme eines Rechtsgeschäfts anknüpft, überzeugt nicht, weil damit der gemeinsame Charakter von Verbrauch- und Aufwandsteuer als Unterarten der Konsumsteuern verkannt wird. Folgte man dennoch dieser Auffassung, so rückte für die Abgrenzung der Aspekt in den Vordergrund, ob die Steuerpflicht durch den

---

[4] Vgl. BVerfGE 65, 325 (345 f.) m.w.N. – Zweitwohnungsteuer –; BVerfG NJW 1989, 1152 (1152) – Jagdsteuer –; ferner BVerwGE 98, 272 (281); *Jachmann*, in: v. Mangoldt/ Klein/ Starck, GG III, 4. Aufl. 2001, Art. 105 Rdnr. 52; *Kirchhof*, in: HdStR, Bd. IV, 2. Aufl. 1999, § 88 Rdnr. 154.

[5] In diesem Sinne die langjährige Rspr. des Bundesfinanzhofs zur Umsatzsteuer (vgl. BFH, BStBl. II 1987, 95, 96) und zur Kfz-Steuer (vgl. BFHE 110, 213, 217); so auch *Heintzen*, in: von Münch/ Kunig, Art. 106 Rdnr. 18 und 24 (zur Umsatz- und Kfz-Steuer); *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Art. 106 Rdnr. 5.

Ticketerwerb (= Rechtsgeschäft) oder durch andere tatbestandliche Merkmale (etwa den Reiseantritt) entsteht.

C. Einführung einer Air Ticket Tax als Aufwandsteuer

Die Einstufung als Aufwandsteuer hängt somit in ggf. nicht unwesentlichem Maße auch von der **Ausgestaltung** der ATT ab, insbesondere im Hinblick auf die **Bemessungsgrundlage** und die **Erhebungsweise**. Wichtige Gesichtspunkte hierfür werden in den folgenden Abschnitten dieses Strategiepapiers erörtert.

I. Ausgestaltung als Departure Tax

1. Steuerbegründender Tatbestand

Als **Departure Tax** kann die ATT auf Flugreisen erhoben werden, welche in Deutschland angetreten werden. Abgestellt wird hierbei auf den **Abflug** von einem auf **deutschem Hoheitsgebiet** belegenen Flughafen oder Flugplatz. Den geringsten Anforderungen unterliegt dabei eine Erhebung auf Inlandsflüge. Doch auch **grenzüberschreitende Flüge** können mit einer ATT belegt werden, soweit die zusätzlichen – unten näher beschriebenen – Anforderungen des Gemeinschafts- und Völkerrechts beachtet werden. Das Reiseziel und der Landeort sind demnach bei einer Departure Tax nachrangig und allenfalls für die Bemessung der Steuerhöhe heranzuziehen.

Da die Bezugnahme auf den rechtsgeschäftlichen Erwerb der Fahrkarte auch die Gefahr einer Zuordnung als Verkehrssteuer mit sich bringt, empfiehlt sich stattdessen eine Anbindung der Abgabepflicht an den **Antritt** der Flugreise. Wird eine gebuchte Reise nicht angetreten, so entsteht die Steuerpflicht folglich nicht – unabhängig davon, ob das Ticket dennoch bezahlt werden muss. Auch bei der **Bezeichnung** sollten konsequenterweise Begrifflichkeiten vermieden werden, in welchen der Begriff „Ticket“ vorkommt. Die Steuerschuld entsteht also mit **Beginn des Fluges** in Deutschland. So können auch Erhebungsschwierigkeiten oder eine gänzliche Umgehung der Steuer – etwa durch Fahrkartenerwerb im Ausland oder über das Internet – vermieden werden.

2. Steuerschuldner und Erhebungsverfahren

Steuerschuldner ist derjenige, bei dem die Steuer erhoben wird, wobei die betreffenden Personen nicht zwingend identisch sein müssen mit denjenigen, welche wirtschaftlich die Belastung tragen. Für Verbrauchsteuern ist es sogar typisch, dass

die Steuer bei den das Verbrauchsgut in Verkehr bringenden Personen erhoben, aber an ihre Kunden überwälzt werden.

Die unmittelbare Erhebung einer ATT von den einzelnen **Fluggästen** wirft schon bei der Durchführung zahlreiche Überwachungs- und Vollzugsschwierigkeiten auf. Zweckmäßiger ist es, als Steuerschuldner das jeweilige **Luftfahrtunternehmen** einzusetzen, und – dem Modell der Verbrauchsteuer folgend – die Abgabe auf eine Überwälzung an die Endkunden hin anzulegen. Eine solche Ausgestaltung wäre insgesamt mit dem geringsten Aufwand verbunden. Im Hinblick auf die Frage der Einordnung zwischen Aufwandsteuer (als Unterart der Verbrauchsteuer) und Verkehrsteuer empfiehlt sich diese Verfahrensweise ebenfalls.

Entscheidende Bedeutung kommt in diesem Modell der **Anzahl** tatsächlich beförderter Fluggäste zu. Mittels einer zusätzlichen **Meldepflicht** könnte diese Zahl – die ohnehin stets elektronisch erfasst wird – festgestellt und auf deren Grundlage die ATT erhoben werden. Die **wahrheitsgemäße Übermittlung** muss – wie auch andere Auflagen, denen die Luftfahrtunternehmen unterliegen – in geeigneter Weise überwacht werden. Ein **automatisiertes Verfahren**, gestützt auf ein hierfür zu schaffendes Softwaresystem, kann Vollzugslücken schließen und zugleich übermäßige Kosten vermeiden helfen.

Gegen den Einsatz neu zu schaffender **Zählvorrichtungen** oder ein Abstellen auf die abgeflogenen **Bordkarten** spricht dagegen der damit verbundene Kosten- und Verwaltungsaufwand, wobei auch hier ein Missbrauch bei vorhandener Zuwiderhandlungsabsicht keineswegs wirksam ausgeschlossen wird. Größere Sicherheit bietet allenfalls eine weitere Möglichkeit, bei der auf die **Gesamtzahl** der Sitzplätze abgestellt wird. Die ATT müsste dann zurückerstattet werden, soweit das Luftfahrtunternehmen auf geeignete Weise nachweist, dass vorhandene Plätze bei der jeweiligen Reise unbesetzt blieben. Letztlich würde so eine Beweislastumkehr ermöglicht, die allerdings auch für die Unternehmen zu einem größeren Aufwand führen würde.

3. Wahl der Bemessungsgrundlage

Allgemein gilt, dass eine höhere ATT auch eine stärkere Lenkungs- und Finanzierungsfunktion erfüllen kann. Als Steuer ausgestaltet, darf die ATT andererseits weder nach Gewicht und Auswirkung einem Verhaltensgebot nahe kommen noch das mit der Steuer belegte Verhalten faktisch erdrosseln. Im vorliegenden Fall können derart unzumutbare Belastungswirkungen allerdings praktisch ausgeschlossen werden, zumal insofern zu bedenken ist, dass die Fluggäste nicht mit der Mineralölsteuer belastet werden.

Auch unterhalb der verfassungsrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle dürften die rein wirtschaftlichen Auswirkungen einer zu hoch bemessenen ATT für einen umsichtigen Ausgleich der Entgelthöhe mit den betroffenen Interessen sprechen. Vorbehaltlich

dieser Überlegungen bieten sich zur Festlegung der **Höhe** einer ATT neben einer pauschalen Erhebung unterschiedliche Bemessungsgrundlagen an, die jeweils verschieden zu bewerten sind.

Als umweltpolitisch wünschenswert wird oft eine Bemessung der Entgelthöhe anhand des gemessenen oder errechneten **Ausstoßes an Treibhausgasen** angeführt. Da die Höhe der Emissionen kein Indikator für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der belasteten Konsumenten ist (eine reine **Emissionssteuer** stößt nach deutschem Finanzverfassungsrecht auf rechtliche Bedenken), scheidet eine Bemessung **allein** am Maßstab der Emissionen aus. Hinzu kommt, dass gerade bei der Luftfahrt – im Unterschied zu anderen Verkehrsträgern – der reine Schadstoffausstoß **nur anteilig** für die Strahlungswirkung des Flugverkehrs und damit für dessen Klimaschädlichkeit verantwortlich ist. Mindestens ebenso stark kommen nach neueren Erkenntnissen auch die Kondensstreifen und Wolkenbildung des Flugbetriebs zum Tragen.

Ein ausschließlicher Emissionsbezug dürfte auf Grundlage der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes überdies wegen der unmittelbaren und unzertrennlichen Verbindung von Schadstoffausstoß und Treibstoffverbrauch den Beschränkungen der Energiebesteuerungsrichtlinie (RL 2003/96/EG, vgl. dort Art. 14 Abs. 2), einschließlich des grundsätzlichen Verbots einer allgemeinen **Kerosinsteuer** auf grenzüberschreitende Flüge, unterworfen und damit weniger zweckmäßig sein.[6]

Dürfen emissionsbezogene Kriterien demnach nicht als ausschließliche Bemessungsgrundlage herangezogen werden, so bedeutet das allerdings nicht, dass sie für die Bemessung der Höhe überhaupt keine Rolle spielen könnten. Aus der Sicht des Finanzverfassungsrechts ist entscheidend, dass im Grundansatz daran festgehalten wird, die in der Flugreise zum Ausdruck kommende Leistungsfähigkeit der Konsumenten zu besteuern. Weitergehende Zwecke der Verhaltenslenkung dürfen im Bemessungsmaßstab im Übrigen durchaus zum Ausdruck kommen. Es könnten also auch etwa die Beladung, Streckenführung oder Reisezeit berücksichtigt werden. Derartige Kriterien sind zwar umweltpolitisch sinnvoll, erfordern allerdings aufwendige Berechnungs- und Erhebungsmethoden, welche die Praktikabilität einer derart erhobenen ATT deutlich mindern würden.

Sowohl zweckmäßiger als auch rechtlich unbedenklich erscheint demgegenüber eine einheitliche Bemessung nach der **zurückgelegten Wegstrecke** mit gestaffelten Beträgen für verschiedene Entfernungsklassen. Mit einer degressiven Ausgestaltung kann auch eine deutlichere Lenkungswirkung zugunsten der durchaus vorhandenen, deutlich umweltfreundlicheren Beförderungsmittel im Kurzstreckenbereich, namentlich der Bahn, bewirkt werden. Ab einer bestimmten Entfernung wäre dagegen kein höherer Betrag mehr anzusetzen**.** Das hat keine umweltpolitischen

---

[6] Vgl. EuGH, Rs. C-346/97, Rdnr. 23 f. (allerdings zur Vorgängerrichtlinie 92/81/EWG).

Gründe, sondern dient der Vermeidung von unerwünschten **Ausweichreaktionen.** Denn sonst könnte vermehrt auf eine umweltschädlichere Streckenführung mit Zwischenaufenthalten ausgewichen werden, um so nur dem Steuersatz für Kurzflüge unterworfen zu sein. Auch von einer Unterscheidung nach inländischen und grenzüberschreitenden Flügen ist abzuraten, da sonst ein Verstoß gegen gemeinschafts- und völkerrechtliche Benachteiligungsverbote möglich wäre.

4. Verwendung des Aufkommens

Auf der Ebene der **Aufkommensverwendung** ist entscheidend, in welchem Umfang die ATT den Haushaltsgesetzgeber in dessen Gestaltungsfreiheit einschränkt. Gewisse Zweckbindungen sind für die Einnahmen zulässig, sofern daraus keine **unvertretbar starke Beschränkung** des Haushaltsgesetzgebers erwächst. Sollen die Einnahmen gar am Haushalt vorbei einem eigenen **Fonds** zugeführt werden, ist die ATT als **Sonderabgabe** einzustufen, woraufhin sich dann aber auch eine Aufkommensverwendung für umwelt- und entwicklungspolitische Zwecke verbietet.

Abgesehen von dem Fall der Zuweisung an einen Fonds ist nicht ganz klar, wann die Schwelle zur unzulässigen Einengung des Haushaltsgesetzgebers überschritten wird. Mit Blick auf die ökologische Finanzreform hat das Bundesverfassungsgericht immerhin angedeutet, dass im Hinblick auf das vergleichbar geringe Aufkommen der Steuern nicht von einer übermäßigen Einschränkung des Haushaltsgesetzgebers auszugehen sei.[7] Das erwartete Aufkommen einer innerdeutschen ATT dürfte den Ertrag der Ökosteuer, der bereits 2001 im zweistelligen Milliardenbereich lag, nicht überschreiten, weshalb eine Übertragung dieser rechtlichen Bewertung auch auf die angedachte Belastung des Flugverkehrs gerechtfertigt erscheint.

Zu bedenken ist insoweit jedoch, dass das Bundesverfassungsgericht in der Ökosteuer-Entscheidung über eine Abgabe zu befinden hatte, für die das Steuergesetz selbst keine ausdrückliche Zweckbindung vorsah, sondern sich lediglich aus der Gesetzesbegründung und der öffentlichen Darstellung Hinweise auf die vorgesehene Mittelverwendung ergaben. Zur Vermeidung verfassungsrechtlicher Risiken ist deshalb zu empfehlen, auch hier keine rechtlich verbindliche Zweckbestimmung vorzunehmen. Das gilt erst recht, da die angestrebte Verhaltenslenkung und die vorgesehene Mittelverwendung (etwa nur zu Zwecken der Entwicklungshilfe) erkennbar ohne Zusammenhang zueinander stehen. Stattdessen könnte das Aufkommen in den **allgemeinen Bundeshaushalt** fließen, wobei gleichzeitig, aber rechtlich unabhängig neue Ausgabetitel für Maßnahmen des Klimaschutzes und der Entwicklungshilfe einzurichten wären.

---

[7] Vgl. BVerfG 1 BvR 1748/99 u. 1 BvR 905/00 – Ökosteuer –, C II 2. (Rdnr. 65 ff.), DVBl. 2004, 705.

5. Gemeinschaftlicher und internationaler Rahmen

Aus dem **allgemeinen Völkerrecht** erwächst für die Durchführung einer ATT das grundsätzliche Verbot, auf fremdem Staatsgebiet Vollzugshandlungen ohne Zustimmung des betreffenden Staates vorzunehmen. Nicht ausgeschlossen ist dagegen die Einbeziehung ausländischer Luftfahrzeuge in eine ATT, welche für die Landung oder den Abflug auf deutschem Staatsgebiet erhoben wird, da diese jeweils in den Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland fallende Tatbestände sind und alleine die Belegenheit des Reiseziels oder des Herkunftsorts im Ausland den inländischen Bezug nicht aufhebt. Auch die verbindlichen Vorgaben des **internationalen Luftrechts**, namentlich des Chicagoer Abkommens und der bilateralen Luftverkehrsabkommen, stehen einem reinen Aufschlag auf Flugpreise nicht entgegen, sofern das bloße Abstellen auf Emissionen keine Bewertung als versteckte Kerosinsteuer rechtfertigt.

Im Bereich des **Welthandelsrechts** ist dagegen schon der Anwendungsbereich des – hier einschlägigen – Allgemeinen Übereinkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) gemäß dem Anhang über Luftverkehrsdienstleistungen nicht eröffnet. Auch das Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmassnahmen (SCM) greift nicht, da die Einnahmen der ATT keinen einheimischen Unternehmen oder Wirtschaftszweigen zugeführt werden soll. Aus dem gleichen Grund entfällt eine Anwendung des gemeinschaftlichen Beihilferechts.

II. Ausgestaltung als Arrival Tax

Die Ausgestaltung als **Arrival Tax**, bei der die Steuerpflicht durch Verlassen einer Maschine in Deutschland (oder auch durch Verlassen eines deutschen Flughafens oder Flugplatzes) ausgelöst wird, unterliegt vom Ansatz her rechtlich keinen anderen Anforderungen als eine Departure Tax. Es ist nicht ersichtlich, dass Deutschland finanzverfassungsrechtlich daran gehindert wäre, indirekte Steuern zu schaffen, die an die finanzielle Leistungsfähigkeit (auch) von Bürgern anknüpfen, die nicht in Deutschland leben (etwa an Touristen). Für Steuern wie die Umsatzsteuer oder die Mineralölsteuer ist das der Normalfall.

Insgesamt erscheint eine Arrival Tax aber **wenig praktikabel**. In der Umsetzung wären nämlich sehr große Schwierigkeiten zu erwarten, da die Fluggäste zwar vor einem Reiseantritt spätestens während der Abfertigung oder beim Einstieg einzeln erfasst werden, bei der Ankunft aber üblicherweise keine vergleichbare Feststellung der Reisenden erfolgt. Eine geeignete zusätzliche Erfassung könnte zwar unter Inkaufnahme des Zusatzaufwandes grundsätzlich vorgeschrieben werden. Nützlich wäre ein solches Vorgehen aber nur, wenn man Wert darauf legt, auch die (wenigen) Flugreisenden zu belasten, die in Deutschland lediglich ankommen (ohne das Land wieder mit dem Flugzeug zu verlassen). Denn alle anderen Fluggäste könnten durch die Departure Tax ohne weiteres mit relativ geringem Aufwand erfasst werden.

Speziell für Inlandsflüge hätte eine Beschränkung auf die Departure Tax auch den Vorteil, dass es dann nicht notwendig würde, diejenigen, die bereits über die Departure Tax erfasst wurden, aus der Berechnung für die Ankunftssteuer herauszurechnen.

Eine Begrenzung auf die Abflugbesteuerung muss auch nicht zu einer nennenswerten Verminderung des gesamten **Steueraufkommens** führen, da der Verzicht auf die Ankunftsbesteuerung in der Höhe der Steuersätze von vornherein entsprechend Berücksichtigung finden kann. Auch in diesem Falle wäre das Erreichen der verfassungsrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle für die Höhe der Steuer nicht zu befürchten.

III. Empfehlungen

Aus den vorhergehenden Ausführungen lassen sich für die Einführung einer ATT als Aufwandsteuer in der Bundesrepublik Deutschland folgende **Empfehlungen** ableiten:

Steuerschuldner ist derjenige, der Dritte gegen Entgelt oder unentgeltlich mittels eines Luftfahrzeugs befördert, sowie derjenige, der ein eigenes oder ihm durch Dritte überlassenes Luftfahrzeug von Deutschland aus für Flüge verwendet. Dieser hat seine Tätigkeit einmalig anzuzeigen und monatlich für jeden Flug eine **Steuererklärung** abzugeben. Er bezeichnet einen Verantwortlichen für die Einhaltung der genannten Pflichten. Die Beförderung von Fluggästen ist aufzuzeichnen und auf Aufforderung hierüber Mitteilung zu erteilen. Das Gesetz sieht eine **Überwälzung** der Steuer auf die Fluggäste vor.

Erhoben wird die Steuer für jeden Abflug von einem deutschen Flughafen oder Flugplatz und für jeden Fluggast. Bei Verbindungsflügen mit Zwischenaufenthalten wird die Steuer nur vom ersten Luftfahrtunternehmer erhoben. Ausgenommen sind jeweils die Besatzung des Luftfahrzeugs, sonstige Bedienstete, die Aufgaben auf dem Luftfahrzeug wahrnehmen, sowie Kinder unter zwei Jahren, welche keinen eigenen Sitzplatz belegen. Zwischenaufenthalte führen nicht zu einer erneuten Erhebung der Abflugsteuer.

Bemessen wird die Steuer nach der **Belegung** des Luftfahrzeugs und der **Entfernung** des Reiseziels. Dabei wird einerseits nach Entfernung gestaffelt, wobei für vier Entfernungsklassen ein degressiver Aufschlag erhoben wird. Eine weitere Staffelung erfolgt nach der Beförderungsklasse, wobei der jeweils billigste Beförderungstarif (Touristenklasse oder Economy) von sonstigen Tarifen (Geschäftsreisenden- oder Businessklasse und erste Klasse) unterschieden wird. Damit wird dem Besteuerungsgrund, nämlich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der beförderten Fluggäste, verstärkt Rechnung getragen und gleichzeitig ein höheres Steueraufkommen ermöglicht. Beispielhaft könnte der Aufschlag somit bei Flügen bis 300 Kilometern für die Touristenklasse 15 € und für sonstige Flüge 30 € betragen,

über 300 bis 500 Kilometern 20 € bzw. 40 €, über 500 bis 700 Kilometern 25 € bzw. 50 € und bei mehr als 700 Kilometern 30 € bzw. 60 €. Bei **Verbindungsflügen** bestimmt sich die Steuer nach dem letztendlichen Reiseziel, soweit ein Aufenthalt zwischen den verbundenen Flügen die Dauer von 24 Stunden nicht überschreitet. Eine deutlich größere Lenkungs- und Anreizwirkung für Luftfahrtunternehmen dürfte eine Bemessung der ATT aufweisen, bei der neben der Wegstrecke auch auf die ausgestoßenen Emissionen und die Umweltmerkmale des Luftfahrzeugs und Triebwerkes abgestellt wird. Allerdings erhöht sich dadurch je nach Ausgestaltung auch der Vollzugsaufwand in erheblichem Maße.

Die Beförderer und die Anbieter von Flugreisen haben in ihrer Werbung und beim Ticketverkauf darauf hinzuweisen, dass der Beförderer verpflichtet ist, für jeden Fluggast eine zusätzliche Steuer zu entrichten, für die er (spätestens) **vor dem Betreten des Flugzeuges** von den Fluggästen einen entsprechenden Betrag erhebt.

Das Aufkommen würde in den **allgemeinen Haushalt** fließen, die Verwendung für klimaschutz- und entwicklungspolitische Zwecke müsste gesondert durch Einrichtung neuer Ausgabetitel gesichert werden. Es scheint sinnvoll, mindestens 50 Prozent der Einnahmen für Maßnahmen im Klimaschutz zu verwenden, um vor allem gegenüber denjenigen, welche die Steuer wirtschaftlich zu tragen haben, den Zusammenhang zwischen Erhebungs- und Verwendungsseite zu verdeutlichen.

IV. Vergleichende Darstellung der britischen Air Passenger Duty

In Großbritannien wurde zum 1. November 1994 ein als **Air Passenger Duty** (APD) bezeichneter Aufschlag auf Flugpreise eingeführt. Begründet wurde diese Maßnahme mit der Befreiung des Luftverkehrs von der Mehrwertsteuer und der Steuerfreiheit für Kraftstoffe in der Luftfahrt. Die Steuer wird für **jeden Flugreisenden** erhoben, wobei an den **Abflug** von einem britischen Flughafen abgestellt wird. Erhebungszeitpunkt ist im Regelfall der Erwerb der Luftfahrkarte. Der **Steuersatz** war anfänglich mit £ 5 für Flüge mit Ziel in den meisten europäischen Staaten sowie £ 10 für alle sonstigen Flüge angesetzt. Zum 1. November 1997 wurden die Steuersätze angesichts der ausbleibenden Besteuerung von Flugkerosin verdoppelt. Seit 2000 gilt zudem die Unterscheidung zwischen der Touristenklasse und der Geschäftsreisenden- und ersten Klasse, so dass für die meisten europäischen Ziele in der Touristenklasse £ 5 und in der Geschäftsreisenden- und ersten Klasse £ 10 zu entrichten sind, für sonstige Ziele entsprechend £ 20 und £ 40. Die Steuerhöhe wird jährlich vom britischen Finanzminister festgelegt. Das jährliche **Aufkommen** der APD beträgt gegenwärtig zwischen £ 800-900 Mio.

Von der empfohlenen Ausgestaltung einer ATT als Departure Tax für Flüge ab Deutschland unterscheidet sich die APD vornehmlich in der nach Zielort differenzierten Bemessung der Steuerhöhe (innereuropäisch/sonstige Ziele). Der Steueradressat (einzelne Fluggäste) und steuerbegründende Tatbestand (Abflug von

einem inländischen Flughafen) sind im Übrigen identisch. Zur Aufkommensverwendung und weiteren Einzelheiten der Erhebung fehlen für die APD noch nähere Angaben.

D. Einführung einer Air Ticket Tax in der Europäischen Gemeinschaft

I. Besonderheiten der gemeinschaftlichen Erhebung

Die **Europäische Kommission** hat in ihrem kürzlich vorgestellten Bericht über neuartige Einnahmequellen für die Entwicklungshilfe die Erhebung einer **Abgabe** auf alle Flüge erwogen, die von einem Flughafen in der Gemeinschaft abheben. Dabei wird auf einen pauschalen Aufschlag von € 10 für innergemeinschaftliche Flüge und € 30 für internationale Flüge abgestellt, welche ein jährliches **Aufkommen** von ungefähr € 6 Mrd. abwerfen soll. Der Gedanke einer ATT stößt damit auch im überstaatlichen Bereich auf Interesse.

Soll allerdings eine ATT auf Ebene der **Europäischen Gemeinschaft** erhoben werden, gelten zahlreiche Abweichungen von den bereits dargelegten Anforderungen an eine Einführung in Deutschland. Wegen des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts entfalten die Vorgaben des deutschen Finanzverfassungsrechts nur eingeschränkt Geltung. Damit rückt sogar die Ertragszuweisung an einen **Fonds**, die nach deutschem Recht zu Einordnung als unzulässige Sonderabgabe geführt hätte, in den Bereich des Zulässigen.

Unterschieden werden muss weiterhin zwischen einem Vorgehen der Gemeinschaft, das lediglich einen **Regelungsrahmen** für die Mitgliedstaaten schafft und nationale Steuern **harmonisiert**, sowie einer Einführung als originäre Gemeinschaftsabgabe, welche von der Gemeinschaft **eigenverantwortlich** erhoben und verwaltet wird. Beide Fälle setzen eine entsprechende **Rechtsetzungsbefugnis** der Gemeinschaft voraus. Hinzu treten in letzterem Fall das Erfordernis einer gemeinschaftlichen **Ertragshoheit** sowie **haushaltsrechtliche** Anforderungen an die Ausgestaltung.

II. Rechtsetzungsbefugnis und Ertragshoheit

Wegen des Grundsatzes der **begrenzten Einzelermächtigung** kann die Gemeinschaft nur tätig werden, wenn und soweit hierfür in den Gemeinschaftsverträgen eine Rechtsgrundlage enthalten ist. Als Besonderheit einer ATT muss für diese sowohl die Erhebung als auch die Ertragsverwendung von einer Rechtsetzungsbefugnis gedeckt sein. Allgemein richtet sich bei der Aufkommensverwendung die Ausgabebefugnis zur Erfüllung von Gemeinschaftsaufgaben nach den Anforderungen der jeweiligen Aufgabe: Die **Ausgabenkompetenz** ist also eine notwendige Folge der **Aufgabenkompetenz**. Für

die Bestimmung der Rechtsgrundlage ist der **Schwerpunkt der jeweiligen Maßnahme** entscheidend, der nach **objektiven Umständen** anhand des Inhalts und Ziels der Maßnahme zu bestimmen ist.

1. Ausgestaltung als harmonisierte Steuer

Zur Erfüllung der ihr zugewiesenen Aufgaben hat die Gemeinschaft bereits mehrfach Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Wege einer Richtlinie harmonisiert, etwa im Bereich der Energiebesteuerung oder der Straßennutzungsgebühren („Eurovignette“). Auch die Einführung einer ATT kann in Gestalt einer **harmonisierten Steuer** erfolgen, die von den Mitgliedstaaten erhoben und verwaltet wird. Hierfür kommen unterschiedliche Rechtsgrundlagen in Betracht, für deren Abgrenzung wiederum der **Regelungsschwerpunkt** der Maßnahme entscheidend ist. Wegen der umweltpolitischen Lenkungswirkung, die eine ATT stets auf das Verhalten von Fluggästen aufweisen wird, kommt hierfür zunächst Artikel 175 EGV in Betracht. Verfolgt die Maßnahme überwiegend einen umweltpolitischen Lenkungszweck, so dass deren steuerlicher Charakter in den Hintergrund rückt, entscheidet gemäß Artikel 175 Abs. 1 EGV der Rat im Verfahren der qualifizierten Mehrheit. Mit einer entsprechenden Richtlinie könnte so ein verbindlicher Rahmen für die mitgliedstaatliche Einführung einer ATT geschaffen werden, der neben den grundlegenden Zielen auch entscheidende Vorgaben für die Bemessung und Aufkommensverwendung festlegt.

Rechtliche Bedenken treten hingegen auf, falls schon bei der Harmonisierung einer ATT feststeht, dass mit dem Ertrag entwicklungspolitische Maßnahmen gefördert werden sollen. Denn dann liegt der Schwerpunkt der Maßnahme nicht mehr eindeutig auf dem Gebiet der Umweltpolitik, weshalb eine alleinige Abstützung auf Artikel 175 Abs. 1 EGV jedenfalls fraglich erscheint. Die ebenfalls in Betracht kommende Rechtsgrundlage des Artikels 93 EGV, der die Harmonisierung **indirekter** Steuern erlaubt, also solcher Steuern, die nicht auf das Einkommen oder das Vermögen abstellen, gestattet wiederum keine Vereinheitlichung der Aufkommensverwendung. Für den Fall einer Ertragszuweisung zugunsten von Maßnahmen der Entwicklungshilfe bietet sich daher ergänzend der Gebrauch von Artikel 179 EGV an, der wiederum eine Entscheidung des Rates mit qualifizierter Mehrheit erfordert.

Rechtlich gesicherter erscheint es aber mit Blick auf die umweltpolitische Lenkungswirkung der ATT, die harmonisierte Erhebung gleichwohl auf die Rechtsgrundlage des Artikels 175 Abs. 1 EGV zu stützen. Da bei einer harmonisierten Steuer kein strenger Zusammenhang zwischen der Erhebung der ATT und der Mittelverwendung erforderlich ist, sofern jedenfalls der **Regelungsschwerpunkt** noch von der gewählten Rechtsgrundlage abgedeckt wird, genügte es dann für eine ATT, wenn zumindest ein Teil der Ausgaben im Bereich der Umweltpolitik erfolgt. So wäre bei einer Erhebung auf der Grundlage des Artikels 175

Abs. 1 EGV vorstellbar, einen Teil des Aufkommens – beispielsweise 25% – verbindlich umweltpolitischen Zielen zuzuweisen, für die übrigen Einnahmen hingegen größere Flexibilität bei der Mittelverwendung vorzusehen. Die erforderlichen Rechtsgrundlagen für die Erhebung der ATT als harmonisierte Steuer sind damit vorhanden. Zu bedenken ist aber, dass bei einer Ausgestaltung als Richtlinie den Mitgliedstaaten bei der konkreten Umsetzung gewisse Entscheidungsfreiheiten bleiben müssen.

2. Ausgestaltung als originäre Gemeinschaftsabgabe

Die Zuständigkeitsverteilung zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten zeichnet sich in diesem Bereich durch eine sorgfältige Abwägung zwischen der Wahrung mitgliedstaatlicher Haushaltsinteressen und der Sicherung einer effektiven Wahrnehmung zugewiesener Gemeinschaftsaufgaben aus. Steht der Zweck der **Einnahmeerzielung** im Vordergrund einer Geldleistungspflicht, werden zum Schutz der mitgliedstaatlichen Ertragshoheit auf Gemeinschaftsebene strengere Anforderungen an das Entscheidungsverfahren bis hin zu einer Mitwirkung der nationalen Parlamente gefordert. Dient eine Abgabe dagegen vorrangig der Erfüllung eines **sachpolitischen Ziels** der Gemeinschaft, können vorhandene Rechtsetzungsbefugnisse mit ihren teilweise erleichterten Beschlussverfahren herangezogen werden, wobei dann aber zusätzliche Anforderungen an die Aufkommensverwendung zu stellen sind.

Für eine eigenverantwortliche **Erhebung und Verwendung** einer ATT durch die Gemeinschaft muss dieser auch der Sache nach das Recht erwachsen, die einhergehende Entgeltpflicht – und insbesondere den Zahlungsanspruch, aus dem sich die Einnahmen ergeben – zu begründen und deren Höhe festzusetzen. Die Gemeinschaft hat in vielen Aufgabenfeldern sogenannte **Sachbereichsabgaben** eingeführt, welche von den Gemeinschaftsorganen erhoben und verwaltet werden. Dabei handelt es sich um Abgaben, welche im Rahmen einer Sachkompetenz der Gemeinschaft eingeführt wurden. Sie dienen vorwiegend der Erreichung eines sachpolitischen Ziels, nicht der Einnahmeerzielung, weshalb sie auch im vereinfachten Entscheidungsverfahren der jeweiligen Sachkompetenz eingeführt werden konnten. Der Europäische Gerichtshof hat bereits wiederholt die **Rechtmäßigkeit** derartiger Abgaben bestätigt, die im Rahmen einer Gemeinschaftspolitik erhoben und zu deren Finanzierung eingesetzt werden. Hier muss also die Erhebungsgrundlage bereits den späteren Verwendungszweck abdecken. Als vorrangige Handlungsform kommt hier die unmittelbar wirksame Verordnung zur Anwendung.

Ungeachtet der späteren Aufkommensverwendung verfolgt eine ATT jedenfalls auch stets einen umweltpolitischen **Lenkungszweck**. Vor diesem Hintergrund ist für deren Einführung Artikel 175 Abs. 1 EGV die einschlägige Rechtsgrundlage, welche für das Entscheidungsverfahren lediglich eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten

vorschreibt. Wegen des geforderten engen Zusammenhangs zwischen der Erhebung und Aufkommensverwendung (Konnexität) müssen dann aber mit den Einnahmen solche Maßnahmen finanziert werden, welche einen deutlichen **Umweltbezug** aufweisen. Im Falle der ATT, die als Abgabe auf den Flugverkehr mit dessen Klimaschädlichkeit begründet wird, tritt die Konnexität am ehesten bei einer Mittelverwendung für klimaschützende Maßnahmen hervor. Rechtlich begegnet eine derartige Ausgestaltung, bei der die Erhebung und Aufkommensverwendung auf Artikel 175 Abs. 1 EGV gestützt werden, den geringsten Bedenken. Das schließt allerdings nicht aus, bei der Aufkommensverwendung solche Maßnahmen zu finanzieren, welche gleichzeitig eine **umwelt-** als auch **entwicklungspolitische** Zielsetzung aufweisen.

Soll dagegen der Ertrag einer ATT **ausschließlich** für Zwecke außerhalb der Umweltpolitik, etwa für die Entwicklungshilfe, aufgewendet werden, lässt sich der Zusammenhang zwischen Erhebung und Aufkommensverwendung nicht vorbehaltlos begründen. Zwar dürfte die weite Handlungsermächtigung des Artikels 179 EGV als Rechtsgrundlage für die Einführung in Betracht kommen, womit lediglich eine qualifizierte Mehrheit erforderlich wäre, doch bleibt der Einwand, dass eine ATT zunächst einen umweltpolitischen Lenkungszweck verfolgt und damit **kein unmittelbarer Zusammenhang** zwischen dem Erhebungszweck und der Aufkommensverwendung besteht. Dann wäre auch die Einhaltung der vom Europäischen Gerichtshof aufgestellten Anforderungen an eine Sachbereichsabgabe in Frage gestellt. Es bestünde folglich die Gefahr, dass die ATT als Maßnahme **überwiegend steuerlicher Art** einzustufen wäre, bei der die Einnahmeerzielung im Vordergrund steht. Es wurde bereits dargelegt, dass zur Wahrung der mitgliedstaatlichen Steuerhoheit für solche Maßnahmen strengere Anforderungen an das Beschlussverfahren gelten. Im vorliegenden Fall wäre möglicherweise auf das Verfahren des Artikels 269 Abs. 2 EGV zurückzugreifen, welches neben einer einstimmigen Entscheidung im Rat auch die Annahme durch die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten erfordert. Erst die Abstützung auf den Eigenmittelbeschluss nach dieser Vorschrift gewährleistet bei der Aufkommensverwendung jedenfalls eine größere Flexibilität.

Wird eine ATT als originäre Gemeinschaftsabgabe erhoben, gelten für die Erhebung, Verwaltung und Verausgabung des Nutzungsentgelts die **haushaltsrechtlichen Grundsätze** des Gemeinschaftsvertrags und einschlägiger Sekundärvorschriften. Weiterhin sind die Grundsätze für die Aufstellung und Ausführung des **Haushaltsplans** zu beachten sowie die – abänderliche – **Höchstgrenze** für nicht-obligatorische Ausgaben. Ein **Sonderfonds** zur Verwaltung der Einnahmen kann innerhalb der bestehenden Handlungskompetenzen auf primär- und sekundärrechtlicher Ebene sowie durch völkerrechtlichen Vertrag errichtet werden, wobei im letzteren Fall aber keine notwendige Zuordnung zum gemeinschaftlichen Haushalt vorgesehen ist.

III. Empfehlungen

Eine auf Gemeinschaftsebene als Richtlinie **harmonisierte Steuer** erlaubt die Schaffung eines rechtlichen Rahmens für die Erhebung einer ATT und die anschließende Mittelverwendung. Hierfür sind ausreichende Rechtsgrundlagen gegeben. Allerdings verbleiben den Mitgliedstaaten bei einer derartigen Ausgestaltung stets **Handlungsspielräume**, welche im einzelnen zu Abweichungen bei der Umsetzung und dem Vollzug führen können. Die Einheitlichkeit der Erhebung und Verausgabung kann nur bei einer Ausgestaltung als **originäre Gemeinschaftsabgabe** im Wege einer Verordnung gewährleistet werden. Mit Blick auf das einhergehende Entscheidungsverfahren empfiehlt sich dann, die ATT auf Artikel 175 EGV zu stützen und das Aufkommen für umweltpolitische Zwecke einzusetzen. Eine Mittelverwendung für andere Zwecke bleibt zwar möglich, kann aber ein strengeres Beschlussverfahren erfordern.

Die konkrete Ausgestaltung einer auf Gemeinschaftsebene eingeführten ATT weicht nur unwesentlich von dem bereits für den innerstaatlichen Bereich empfohlenen Modell ab. Letztlich muss der steuerbegründende Tatbestand dahingehend abgeändert werden, dass nunmehr Abflüge von jedem Flughafen oder Flugplatz innerhalb der Europäischen Gemeinschaft mit einer ATT belegt werden. Die ATT wird von den Mitgliedstaaten eingenommen und je nach Ausgestaltung in eigener Verantwortung weiterverwendet oder an die Gemeinschaft abgeführt. Sollte wegen fehlenden Rückhalts für eine verbindliche ATT nur eine Erhebung auf **freiwilliger Grundlage** in Betracht kommen, empfiehlt sich überdies eine Ausgestaltung, bei welcher die Steuer zunächst von allen Fluggästen erhoben, diesen aber die Möglichkeit einer Rückerstattung im Wege einer **„Opt-Out“** Klausel eröffnet wird. So wäre zumindest für den einzelnen Fluggast ein faktischer Anreiz geschaffen, die Steuer gleichwohl zu entrichten.

E. Einführung einer Air Ticket Tax im Rahmen einer „Coalition of the Willing“

Soll eine ATT außerhalb der Entscheidungsverfahren und rechtlichen Anforderungen des europäischen Gemeinschaftsrechts von einer **Gruppe handlungswilliger Staaten** eingeführt werden, bietet sich als Handlungsform der Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags an. In einem solchen Fall müssen dann die finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen in den einzelnen Teilnehmerstaaten beachtet werden, da jede staatliche Rechtsordnung ihr Verhältnis zum Völkerrecht – etwa durch Festlegung eines Geltungsvorrangs – unterschiedlich regelt.

Für Deutschland ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts davon auszugehen, dass die Vorgaben des Verfassungsrechts grundsätzlich auch für den

Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen bindend sind.[8] Vor diesem Hintergrund ist nicht zu empfehlen, sich völkerrechtlich auf Vorgaben einzulassen, die mit den finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen für sich genommen nicht zu vereinbaren wären. Deshalb sollte vermieden werden, sich etwa auf eine Regelung zu verständigen, nach der die Abgabe direkt an einen Fonds zu leisten wäre. Auch eine ausdrückliche direkte Zweckbindung für die Verwendung der eingenommenen Mittel sollte nicht vorgesehen werden.

Gleichwohl könnte mit einem derartigen Vertrag erreicht werden, dass in den beteiligten Staaten weitgehend **einheitlich ausgestaltete** Abgaben erhoben werden und die eingenommenen **Geldmittel** für Zwecke des Klimaschutzes **und/**oder der Entwicklungshilfe verwendet werden. Außerhalb einer ausdrücklichen Zweckbindung für die Mittelverwendung im nationalen Recht wäre es z. B. möglich, sich in einer hiervon unabhängigen Klausel im völkerrechtlichen Vertrag zu verpflichten, Geldmittel in entsprechender Höhe für einen gemeinsamen **Umwelt- und** Entwicklungsfonds zur Verfügung zu stellen.

---

[8] Vgl. BVerfGE 36,1 (14) – Grundlagenvertrag –.