



Ausarbeitung

Zur Vereinbarkeit der geplanten Erhöhung der Luftverkehrssteuer mit dem Luftverkehrsabkommen EU-USA

Zur Vereinbarkeit der geplanten Erhöhung der Luftverkehrsteuer mit dem Luftverkehrsabkommen EU-USA

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 099/19
Abschluss der Arbeit: 5. November 2019
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Vereinbarkeit mit dem Luftverkehrsabkommen EU-USA	4
2.1.	Das Luftverkehrsteuergesetz als Prüfungsgegenstand	4
2.2.	Unionsrechtlicher Prüfungsmaßstab	5
2.3.	Prüfung der Vereinbarkeit	6
2.3.1.	Art. 12 Luftverkehrsabkommen EU-USA	6
2.3.2.	Art. 11 Luftverkehrsabkommen EU-USA	7
2.3.3.	Art. 15 Abs. 3 S. 2 in Verbindung mit Art. 2 und 3 Abs. 4 Luftverkehrsabkommen EU-USA	8
3.	Ergebnis	9

1. Einleitung

Der Fachbereich Europa ist um Auskunft gebeten worden, ob die im Rahmen des Klimaschutzprogramms der Bundesregierung geplante Erhöhung der Luftverkehrsteuer¹ mit bestimmten Vorschriften des Luftverkehrsabkommens EU-USA² vereinbar ist.

Hintergrund des Auskunftsersuchens sind Medienberichte, wonach ein amerikanischer Luftfahrtverband in einem Beschwerdeschreiben an die Europäische Kommission u.a. geltend macht, die geplante Erhöhung der Luftverkehrsteuer verstoße gegen das Luftverkehrsabkommen EU-USA.³ Es handele sich um eine Quersubventionierung zugunsten des Bahnverkehrs und sei daher mit der Bestimmung in Art. 12 des Luftverkehrsabkommens EU-USA unvereinbar, wonach die Erhebung von Gebühren nur zur Kostendeckung erfolgen dürfe.⁴

2. Vereinbarkeit mit dem Luftverkehrsabkommen EU-USA

2.1. Das Luftverkehrsteuergesetz als Prüfungsgegenstand

Die bereits im Jahr 2010 eingeführte Luftverkehrsteuer entsteht mit dem Abflug des Fluggastes von einem inländischen Startort und bemisst sich nach der Lage des Zielortes entsprechend einer entfernungsabhängigen Staffelung nach drei unterschiedlichen Ländergruppen und nach der Anzahl der beförderten Fluggäste (vgl. § 4, 10, 11 Luftverkehrsteuergesetz). Diese Steuer dient ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs dazu, Anreize für umweltgerechteres Verhalten zu setzen, wobei das Aufkommen der Luftverkehrsteuer als Bestandteil der Steuereinnahmen des Bundes insgesamt auch zur Finanzierung von Maßnahmen im Umweltbereich beitrage.⁵ An diese

1 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsteuergesetzes, siehe [BT-Drs. 19/14339](#).

2 [2007/339/EG](#): Beschluss des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union vom 25. April 2007 über die Unterzeichnung und vorläufige Anwendung des Luftverkehrsabkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und den Vereinigten Staaten von Amerika andererseits; [2010/465/EU](#): Beschluss des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union vom 24. Juni 2010 über die Unterzeichnung und vorläufige Anwendung des Protokolls zur Änderung des Luftverkehrsabkommens zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits.

3 *Wetzel*, Klimaabgabe auf Flugtickets soll illegal sein, in: *Die Welt*, 28.10.2019, S. 9.

4 Darüber hinaus unterminiere die geplante Erhöhung der Luftverkehrsteuer nach Auffassung des betreffenden Verbandes Bestrebungen im Rahmen der durch das Chicagoer Abkommens geschaffenen Internationalen Zivilluftfahrtorganisation ICAO (International Civil Aviation Organization) zur Einführung eines globalen Systems marktbasierter Klimaschutzmaßnahmen (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation, CORSIA). Die Union ist nicht Vertragspartei des Chicagoer Abkommens. Die die Prüfung der Vereinbarkeit der Luftverkehrsteuer mit diesem Abkommen ist somit Gegenstand einer gesonderten Ausarbeitung, siehe WD2-3000-124/19.

5 Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2011 (HBeglG 2011), siehe [BT-Drs. 17/3030](#), S. 36.

Zielsetzung knüpft auch der Gesetzentwurf vom 20. Oktober 2019 zur Erhöhung der Luftverkehrssteuer an.⁶ Dort heißt es:

„[...] Die bisherige Bepreisung des Luftverkehrs bildet die auch im Vergleich zu den anderen Verkehrsträgern besondere Klima- und Umweltschädlichkeit zum einen nicht ausreichend ab und hat zum anderen zu keiner nennenswerten nachhaltigen Veränderung der Wachstumsraten beim Passagieraufkommen und damit der Gesamtanzahl der Flugbewegungen geführt, ebenso wenig zu einer Verkehrsverlagerung auf die Bahn.

[...]

Im Rahmen des haushaltsrechtlichen Gesamtdeckungsprinzips tragen die höheren Einnahmen aus der Luftverkehrssteuer als Bestandteil der Steuereinnahmen des Bundes insgesamt auch zur Finanzierung der steigenden Ausgaben zur Bekämpfung des Klimawandels und der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen bei.“

Nach dem Gesetzentwurf soll die Luftverkehrssteuer für die verschiedenen Ländergruppen von 7,50/23,43/42,18 Euro auf 13,03/33,01/59,43 Euro erhöht werden.

2.2. Unionsrechtlicher Prüfungsmaßstab

Das Luftverkehrsabkommen zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits ist durch die Beschlüsse 2007/339⁷ und 2010/465⁸ im Namen der Union genehmigt worden. Die Bestimmungen dieses Abkommens bilden daher seit dessen Inkrafttreten einen integrierenden Bestandteil der Unionsrechtsordnung⁹ und binden die Organe der Union und die Mitgliedstaaten somit auch unionsrechtlich (Art. 216 Abs. 2 AEUV).

Nach der Rechtsprechung des EuGH kann die Gültigkeit eines Rechtsakts der Union grundsätzlich an den Bestimmungen des Luftverkehrsabkommens EU-USA gemessen werden, da mit diesem Abkommen *„bestimmte Vorschriften eingeführt werden, die direkt und unmittelbar auf die Luftfahrtunternehmen Anwendung finden und diesen Unternehmen auf diese Weise Rechte oder Freiheiten verleihen sollen, die den Vertragsparteien gegenüber geltend gemacht werden können,*

6 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsteuergesetzes, siehe [BT-Drs. 19/14339](#), S. 1.

7 [2007/339/EG](#): Beschluss des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union vom 25. April 2007 über die Unterzeichnung und vorläufige Anwendung des Luftverkehrsabkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und den Vereinigten Staaten von Amerika andererseits.

8 [2010/465/EU](#): Beschluss des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union vom 24. Juni 2010 über die Unterzeichnung und vorläufige Anwendung des Protokolls zur Änderung des Luftverkehrsabkommens zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits.

9 EuGH, [Rs. C-366/10](#), Air Transport Association of America u.a., Rn. 79.

und Art und Struktur des Abkommens nicht entgegenstehen“¹⁰. Es ist davon auszugehen, dass dies auch für die Überprüfung der Vereinbarkeit einer mitgliedstaatlichen Maßnahme wie dem deutschen Luftverkehrsteuergesetz mit dem Luftverkehrsabkommen EU-USA gilt.

Neben der in dem eingangs erwähnten Beschwerdeschreiben genannten Bestimmung in Art. 12 Luftverkehrsabkommen EU-USA zu „Benutzungsgebühren“ ist im Rahmen der nachfolgenden Prüfung auch auf Art. 11 Luftverkehrsabkommen EU-USA zu „Zöllen und Abgaben“ und Art. 15 betreffend die „Umwelt“ einzugehen.

2.3. Prüfung der Vereinbarkeit

2.3.1. Art. 12 Luftverkehrsabkommen EU-USA

Nach Art. 12 Abs. 2 Luftverkehrsabkommen EU-USA können sich Benutzungsgebühren nach den Vollkosten für die Bereitstellung bestimmter Einrichtungen und Dienste richten, dürfen diese aber nicht überschreiten:

„Artikel 12

Benutzungsgebühren

[...]

(2) Benutzungsgebühren, die von den Luftfahrtunternehmen der anderen Vertragspartei erhoben werden, können sich nach den Vollkosten der für die Gebührenerhebung zuständigen Behörden oder Stellen für die Bereitstellung angemessener Flughafen-, Flughafenumfeld-, Flugnavigations- und Luftsicherheitseinrichtungen und -dienste auf dem Flughafen oder innerhalb des Flughafensystems richten, dürfen diese aber nicht überschreiten. Diese Gebühren können eine angemessene Kapitalrendite nach Abschreibung enthalten. Einrichtungen und Dienste, für die diese Gebühren erhoben werden, werden auf leistungsfähiger und wirtschaftlicher Grundlage bereitgestellt.“

[...]“

Bei der Luftverkehrsteuer handelt es sich jedoch um keine Benutzungsgebühr, sondern um eine Steuer. Sie verfolgt nicht den Zweck, den betreffenden Luftverkehrsunternehmen die Kosten „für die Bereitstellung“ einer bestimmten Einrichtung oder eines Dienstes aufzuerlegen. Als Steuer handelt es sich bei der Luftverkehrsteuer vielmehr um eine Geldleistung, die per definitionem gerade keine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellt (vgl. § 3 Abs. 1 AO). Dies gilt auch für Steuern, die neben ihrer Ausrichtung auf die staatliche Einnahmenerzielung außerfiskalischen Lenkungszwecken wie dem Umweltschutz dienen.¹¹ Das Aufkommen der Luftverkehrsteuer bildet einen Bestandteil der Steuereinnahmen insgesamt. Eine parallele Absenkung von

10 EuGH, [Rs. C-366/10](#), Air Transport Association of America u.a., Rn. 84.

11 *Jachmann-Michel/Vogel*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, 7. Auflage 2018, Art. 105 GG, Rn. 4, 6.

Steuern in anderen Bereichen, etwa dem Bahnverkehr, zur Verstärkung des beabsichtigten Anreizes für umweltgerechteres Verhalten der Bürger ist insoweit irrelevant.

Der Umstand, dass der zu entrichtenden Luftverkehrsteuer (entsprechend ihrer Konzeption als Steuer) keine an die Luftfahrtunternehmen erbrachte Leistung gegenübersteht, macht sie nicht etwa zu einer mit Art. 12 Luftverkehrsabkommen EU-USA unvereinbaren Gebühr. Vielmehr ist davon auszugehen, dass Art. 12 Luftverkehrsabkommen EU-USA von vornherein ausschließlich auf „Benutzungsgebühren“ und nicht auf Steuern Anwendung findet, wie sich aus dem Wortlaut des Art. 12 Abs. 2 Luftverkehrsabkommen EU-USA („für die Bereitstellung“) ergibt.

Die kategoriale Unterscheidung von Steuern und Gebühren entspricht im Übrigen dem wohl auch im Rahmen der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (International Civil Aviation Organization, ICAO) vorherrschenden Verständnis. Die Resolution A39-15 „Consolidated statement of continuing ICAO policies in the air transport field“ formuliert:

“[...] a charge is a levy that is designed and applied specifically to recover the costs of providing facilities and services for civil aviation, and a tax is a levy that is designed to raise national or local government revenues which are generally not applied to civil aviation in their entirety or on a cost-specific basis”;¹²

Mangels entgegenstehender Anhaltspunkte ist somit nicht davon auszugehen, dass die Vertragsparteien im Rahmen des Luftverkehrsabkommens EU-USA die grundlegende Unterscheidung von Steuern und Gebühren aufgeben und dadurch nicht nur ihre Steuerhoheit in diesem Bereich weitgehend begrenzen, sondern darüber hinaus ein gerade im Umweltbereich wichtiges Lenkungsinstrument aus den Händen geben wollten.

2.3.2. Art. 11 Luftverkehrsabkommen EU-USA

Daneben enthält das Luftverkehrsabkommen EU-USA in seinem Art. 11 eine Bestimmung über Zölle und Abgaben. Diese bezieht sich nach ihrem Wortlaut jedoch ausschließlich auf Zölle und Abgaben in Bezug auf bestimmte Gegenstände: Erfasst werden u.a. die im internationalen Luftverkehr eingesetzten Flugzeuge sowie die mitgeführten Gegenstände (vgl. Abs. 1) sowie bestimmte Gegenstände wie Bordvorräte und Treibstoff, die in das Gebiet einer Vertragspartei eingeführt, dort geliefert werden oder an Bord genommen werden (vgl. Abs. 2). Die Beschränkung des Anwendungsbereichs von Art. 11 Luftverkehrsabkommen EU-USA auf bestimmte Gegenstände bringt auch die Klarstellung u.a. zur Steuerhoheit der Vertragsstaaten in Abs. 5 zum Ausdruck, die ebenfalls auf bestimmte „Güter“ beschränkt ist.

Im Unterschied dazu bezieht sich die Luftverkehrsteuer jedoch nicht unmittelbar auf einen bestimmten im Zusammenhang mit dem internationalen Flugverkehr eingesetzten oder mitgeführten Gegenstand im Sinne des Art. 11 Abs. 1 und 2 Luftverkehrsabkommen EU-USA. Sie entsteht

12 ICAO, [Doc 10075](#), „Assembly Resolutions in Force (as of 6 October 2016)“, Part III, Appendix B Taxation. Insofern geht auch der Bundesfinanzhof (BFH) mit Blick auf Art. 15 des Chicagoer Abkommens davon aus, dass Steuern von dieser Bestimmung „über Flughafen- und ähnlichen Gebühren“ nicht erfasst werden, vgl. BFH, Urt. vom 01.12.2015, [Az. VII R 55/13](#).

nach § 4 Luftverkehrsteuergesetz vielmehr „mit dem Abflug des Fluggastes von einem inländischen Startort“.

Auch mit Blick auf ihre Bemessung u.a. nach der Lage des Zielortes entsprechend einer entfernungsabhängigen Staffelung (§ 10, 11 Luftverkehrsteuergesetz) lässt sich die Luftverkehrsteuer nicht etwa als (mittelbare) Besteuerung des im Zusammenhang mit dem im internationalen Flugverkehr eingesetzten Treibstoffs gemäß Art. 11 Abs. 2 Buchst. c Luftverkehrsabkommen EU-USA fassen. Denn es ist aufgrund der Rechtsprechung des EuGH davon auszugehen, dass es für eine von Art. 11 Luftverkehrsabkommen EU-USA erfasste obligatorische Abgabe auf den Besitz und den Verbrauch von Treibstoff auf das Vorliegen eines *„unmittelbare(n) und unauflösliche(n) Zusammenhang(s) zwischen der Menge des von einem Luftfahrzeug getankten oder verbrauchten Treibstoffs und der finanziellen Belastung des Betreibers eines solchen Luftfahrzeugs“*¹³ ankommt. Die von einem Luftfahrtunternehmen erhobene Luftverkehrsteuer hängt dagegen nicht unmittelbar von der Menge des verbrauchten Kraftstoffs, sondern vom jeweiligen Zielort sowie der Anzahl der beförderten Fluggäste ab. Besonders deutlich wird die fehlende Unmittelbarkeit etwa in Fällen von Überführungsflügen ohne Fluggäste, bei denen ungeachtet des Treibstoffverbrauchs keine Luftverkehrsteuer zu entrichten ist.

Aufgrund der bisherigen Rechtsprechung des EuGH ist somit davon auszugehen, dass die Luftverkehrsteuer nicht gegen Art. 11 Luftverkehrsabkommen EU-USA verstößt.

2.3.3. Art. 15 Abs. 3 S. 2 in Verbindung mit Art. 2 und 3 Abs. 4 Luftverkehrsabkommen EU-USA

Nach Art. 15 Abs. 3 S. 2 Luftverkehrsabkommen EU-USA wenden *„die Vertragsparteien [...] Umweltmaßnahmen, die sich auf die von diesem Abkommen geregelten Luftverkehrsdienste auswirken, in Übereinstimmung mit Artikel 2 und Artikel 3 Absatz 4 dieses Abkommens an.“* Art. 2 und Art. 3 Abs. 4 des Luftverkehrsabkommen EU-USA lauten:

„Artikel 2

Billige und gleiche Wettbewerbsbedingungen

Jede Vertragspartei gibt den Luftfahrtunternehmen beider Vertragsparteien in billiger und gleicher Weise Gelegenheit, bei der Durchführung des durch dieses Abkommen geregelten internationalen Luftverkehrs miteinander in Wettbewerb zu treten.“

„Artikel 3

Gewährung von Rechten

[...]

13 EuGH, [Rs. C-366/10](#), Air Transport Association of America u.a., Rn. 142, 144.

(4) Jede Vertragspartei gestattet, dass jedes Luftfahrtunternehmen die Frequenz und Kapazität der von ihm angebotenen internationalen Luftverkehrsdienste aufgrund kommerzieller marktbezogener Überlegungen festlegt. In Übereinstimmung mit diesem Recht begrenzt keine der Vertragsparteien einseitig das Verkehrsvolumen, die Frequenz oder Regelmäßigkeit des Dienstes oder das oder die Muster der von Luftfahrtunternehmen der anderen Vertragspartei eingesetzten Luftfahrzeuge und verlangt keine Vertragspartei die Vorlage von Flugplänen, Charterflugprogrammen oder Betriebsplänen von Luftfahrtunternehmen der anderen Vertragspartei, es sei denn, dies ist aus zollrechtlichen, technischen oder betrieblichen Gründen oder aus Umweltschutzgründen (gemäß Artikel 15) erforderlich, wobei einheitliche Bedingungen in Einklang mit Artikel 15 des ICAO-Abkommens anzuwenden sind.

[...]“

Es ist nicht ersichtlich, dass durch eine moderate Erhöhung der Luftverkehrsteuer, die einheitlich für alle Luftfahrtunternehmen gilt, die nach Art. 2 zu gewährleistenden billigen und gleichen Wettbewerbsbedingungen beeinträchtigt werden. Auch eine mit Art. 3 Abs. 4 unvereinbare Begrenzung des Verkehrsvolumens ist darin nicht zu erkennen, zumal in dieser Bestimmung eine explizite Ausnahme für Umweltmaßnahmen festgeschrieben ist.

3. Ergebnis

Es ist davon auszugehen, dass die geplante Erhöhung der Luftverkehrsteuer nicht gegen Art. 12 Abs. 2, Art. 11 Abs. 1 und 2 und Art. 15 Abs. 3 S. 2 in Verbindung mit Art. 2 und Art. 3 Abs. 4 des Luftverkehrsabkommens EU-USA verstößt.