



„Rechtliche Ausgestaltung von Nutzungsentgelten für globale Umweltgüter“

(UFOPLAN 2004, FKZ 204 14 105)

Zusammenfassung

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

in Zusammenarbeit mit

Prof. Dr. Astrid Epiney, *LL.M.*, Universität Freiburg i. Ue.

Prof. Dr. jur. Stefan Klinski

Ecologic

Institut für Internationale und Europäische Umweltpolitik

Pfalzburger Str. 43-44, D-10717 Berlin, Tel. +49 30 86 88 00, Fax +49 30 86 88 0100

E-Mail: meyer-ohlendorf@ecologic.de, neubauer@ecologic.de

I. Hintergrund

1. Problemstellung

Der **internationale Luftraum** und die **Hohe See** sind globale Gemeinschaftsgüter, deren Nutzung und Gebrauch keiner staatlichen Hoheitsgewalt unterliegen. Da die Handlungs- und Verfügungsrechte somit nur in geringem Maße geregelt sind, kommt es zu einer **Übernutzung** dieser Umweltgüter. Hierzu tragen in besonderem Maße auch zwei umweltintensive Nutzungsformen bei, nämlich der Luft- und der Schiffsverkehr, und das jeweils mit wachsender Tendenz. So wird bis 2050 der Anteil des **Flugverkehrs** an der von Menschen verursachten Klimaänderung von derzeit 3,5 % auf bis zu 15 % ansteigen, womit die Luftfahrt die am stärksten wachsende Emissionsquelle für Treibhausgase darstellt. Die zunehmende Nutzung der Meere durch den **Schiffsverkehr** verursacht wiederum erhebliche Umweltschäden durch den Austausch von Ballastwasser und die Verschmutzung durch Schiffabwasser, Müll und verschiedene Schadstoffe. Beide Verkehrsträger führen überdies zum Ausstoß von Luftschadstoffen, insbesondere Schwefeldioxid (SO₂) und Stickoxiden (NO_x), welche nachteilige Folgeerscheinungen – etwa sauren Regen – nach sich ziehen.

2. Nutzungsentgelte als Handlungsmöglichkeit

Als herkömmlicher Ansatz der Umweltpolitik ist das Ordnungsrecht bislang nicht ausreichend in der Lage gewesen, diese Nutzungsprobleme für den Bereich des Luft- und Seeverkehrs zu bewältigen. Als ergänzende Steuerungsmöglichkeit sind daher auf nationaler, europäischer und zwischenstaatlicher Ebene Nutzungsentgelte vorgeschlagen worden, also im weitesten Sinne Abgaben, welche von einer bestimmten Gruppe für die Nutzung des Luftraums und der Hohen See erhoben werden. Dabei soll die Inanspruchnahme dieser Räume einer finanziellen Ausgleichspflicht unterworfen werden, welche die Umweltkosten des Luft- und Schiffsverkehrs auf die jeweiligen Verkehrsnutzer umlegt und so in das Verhalten einpreist. Neben einer wirtschaftlichen **Anreizwirkung** bietet sich hierdurch auch die Möglichkeit zur Erzielung von **Einnahmen**. Denn zum einen stellen sich die mit einem Entgelt belasteten Verkehrsträger als wirtschaftlich weniger vorteilhaft dar, wodurch ein Anreiz zum Ausweichen auf umweltfreundlichere Verkehrsmittel oder zum gänzlichen Verzicht auf die Verkehrsnutzung geschaffen wird. Gleichzeitig kann das eingenommene Aufkommen für umweltpolitische oder andere Zwecke eingesetzt werden oder zumindest die allgemeinen Haushalte entlasten.

Denkbare **Modelle** eines Nutzungsentgeltes auf den Luft- und Seeverkehr sind:

- Nutzungsentgelte in Abhängigkeit der Emissionen (Emissionsabgaben, CO₂-Abgaben);
- Nutzungsentgelte in Abhängigkeit des Treibstoffverbrauchs (Mineralöl- oder Kerosinsteuern);
- Nutzungsentgelte auf die Nutzung von Einrichtungen (Hafengebühren, Landengebühren, Maut, Wasserstraßengebühren);

- Nutzungsentgelte auf Beförderungsdienstleistungen (z.B. sog. Ticketabgaben, Frachtgebühren).

Einzelne Staaten haben bereits auf nationaler Ebene Nutzungsentgelte auf den Flug- und Schiffsverkehr eingeführt, so beispielsweise Großbritannien im Wege der Air Passenger Duty (APD). Eine breitere Einführung auf über- oder zwischenstaatlicher Ebene ist in der jüngsten Vergangenheit zwar vermehrt gefordert worden, bislang aber aufgrund politischer Widerstände gescheitert. Die angekündigte Erörterung neuer Entgelte auf den Luft- und Schiffsverkehr während des G8-Gipfels im Juli 2005 in Gleneagles endete lediglich in einem unverbindlichen Bekenntnis zu **innovativen Finanzierungsinstrumenten**, wohingegen auf europäischer Ebene ein **Arbeitspapier der Europäischen Kommission** zu neuen Finanzierungsmöglichkeiten für die gemeinschaftliche Entwicklungshilfe nur vorbereitend beraten wurde und zumindest für den Flugverkehr dem Emissionshandel als Regelungsansatz gegenwärtig der Vorrang eingeräumt wird. Mitverantwortlich für die mangelhaften Fortschritte bei der Einbindung von Nutzungsentgelten in das umweltpolitische Instrumentarium sind nicht zuletzt rechtliche Einwände, die in der bisherigen Debatte regelmäßig als Gegenargument vorgetragen wurden.

II. Bereichsübergreifende Vorgaben

Bevor also Nutzungsentgelte auf globale Umweltgüter in größerem Umfang eingeführt werden können, muss zunächst geklärt werden, inwieweit deren Einführung rechtlich determiniert ist. Einschlägige Vorgaben machen das Völkerrecht, das Recht der Europäischen Gemeinschaft sowie das deutsche Verfassungsrecht, wobei bereichsübergreifende und bereichsspezifische Vorgaben zu unterscheiden sind. Die **bereichsübergreifenden Vorgaben** sind grundsätzlich gleichermaßen für den Luft- und Schiffsverkehr relevant, weil sie grundsätzlich unabhängig von dem jeweiligen Verkehrsträger gelten.

1. Völkerrecht

Da Nutzungsentgelte auf globale Umweltgüter naturgemäß einen grenzüberschreitenden Bezug aufweisen und selbst bei Erhebung ausschließlich innerhalb eines Staates die Freiheit der Angehörigen anderer Staaten, etwa zur Durchfahrt, beschränken können, ergeben sich vielfältige Berührungspunkte mit dem Völkerrecht. Zu unterscheiden ist hier einerseits das **allgemeine Völkerrecht** (a.), welches die hoheitlichen Befugnisse von Staaten kraft ihrer Souveränität regelt, sowie das **Welthandelsrecht** (b.), welches unter anderem Anforderungen an die Beschränkung des Waren- und Dienstleistungsverkehrs aufstellt.

a.) Bei der Einführung eines Nutzungsentgelts mit Geltung für ein bestimmtes Gebiet und bestimmte Entgeltpflichtige besteht im **allgemeinen Völkerrecht** grundsätzlich die Frage, ob dem einführenden Staat hierzu eine hoheitliche Befugnis zusteht. Abzustellen ist dabei auf die eigene und fremde **Gebietshoheit** sowie auf den rechtlichen Sonderstatus hoheitsfreier Räume. Das daraus abgeleitete Verbot eines hoheitlichen Handelns jenseits staatlicher Grenzen findet auf **alle**

Gestaltungsmöglichkeiten von Nutzungsentgelten Anwendung. Rechtliche Schwierigkeiten können also immer dann erwachsen, wenn Nutzungsentgelte auch mit Wirkung außerhalb des Hoheitsgebiets des erhebenden Staates oder unter Bezugnahme auf ausländische Tatbestände ohne Mitwirkung der betroffenen Drittstaaten eingeführt werden sollen. Einer Einführung von Nutzungsentgelten ausschließlich **im eigenen Staatsgebiet** und mit Wirkung dafür steht das allgemeine Völkerrecht demnach nicht entgegen. Für ein Nutzungsentgelt, das an die **Benutzung von Einrichtungen** oder den **Erhalt von Leistungen** im erhebenden Staat geknüpft ist, etwa in Gestalt einer **gegenleistungsabhängigen Gebühr** oder eines **Beitrags**, kommt der grundsätzliche Ausschluss extraterritorialer Rechtsetzung und das Verbot von vollziehenden Verwaltungsmaßnahmen im Ausland nicht zur Anwendung, da grenzüberschreitende Hoheitshandlungen erst gar nicht ergriffen werden müssen. Bei **allen anderen Modellen** ist die Einführung eines Nutzungsentgeltes mit grenzüberschreitender Wirkung nur in Abstimmung mit den Staaten, deren Hoheitsgebiet betroffen ist, möglich. Eine abweichende Bewertung gilt lediglich für Nutzungsentgelte, welche lediglich auf bestimmte Anknüpfungspunkte im Ausland abstellen, etwa auf die in fremdem Luftraum ausgestoßenen Emissionen oder den dort verbrauchten Treibstoff. Diese sind bei Einhaltung bestimmter Grundsätze – insbesondere der Verhältnismäßigkeit des eingeführten Nutzungsentgelts – zulässig.

b.) Im Zusammenhang mit der Einführung von Nutzungsentgelten auf globale Umweltgüter stellt sich auch die Frage nach den besonderen Anforderungen des **Welthandelsrechts**. Die Beförderung von Reisenden und Fracht im internationalen Luft- und Schiffsverkehr stellt zwar eine herkömmliche **Dienstleistung** dar, die Belastung dieser Verkehrsträger mit einem Nutzungsentgelt ist aber durch zwei eigenständige Anhänge vom Anwendungsbereich des Allgemeinen Übereinkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) ausgenommen. Dagegen fällt zwar die Beförderung von Fracht und Gepäckstücken als **Warenverkehr** in den Geltungsbereich des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT). Wegen der **fehlenden Benachteiligung** von Flug- und Schiffsverkehrsanbietern in Drittstaaten ist allerdings **kein Verstoß** gegen das Benachteiligungsverbot der Artikel I und III des GATT anzunehmen. Bei einer Erhebung durch das Herkunfts- oder Zielland kommt auch keine Einschränkung des **Durchfuhrverkehrs** nach Artikel V des GATT in Betracht. In beiden Fällen wären zudem Eingriffe als **Schutzmaßnahme** nach Artikel XX b und g des GATT ohnehin gerechtfertigt. Auch das Übereinkommen über **Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen** (SCM) greift nicht, soweit das Aufkommen eines Nutzungsentgelts auf globale Umweltgüter nicht bestimmten Unternehmen oder Wirtschaftszweigen in Abhängigkeit der Ausfuhrleistung oder eines Vorrangs einheimischer Waren vor eingeführter Waren zugeführt wird.

2. Europäisches Gemeinschaftsrecht

Soweit Nutzungsentgelte innerhalb der Europäischen Gemeinschaft oder einzelnen Mitgliedstaaten erhoben werden sollen, kommt neben den völkerrechtlichen Anforderungen das deutlich differenziertere **Gemeinschaftsrecht** zur Anwendung. Für Nutzungsentgelte, welche auf

Gemeinschaftsebene erhoben werden sollen, ist zunächst die Frage nach der **Rechtssetzungsbefugnis** (a) sowie – bei selbständiger Erhebung und Verwaltung durch die Gemeinschaft – nach den **haushaltsrechtlichen Anforderungen** (b) zu klären. Sowohl für gemeinschaftlich als auch mitgliedstaatlich erhobene Nutzungsentgelte sind weiterhin das **Beihilferecht** der Gemeinschaft (c) als auch die europäischen **Grundfreiheiten** und **Grundrechte** (d) einschlägig.

a.) Nutzungsentgelte auf globale Umweltgüter können je nach Ausgestaltung auf unterschiedliche **Rechtsgrundlagen** im gemeinschaftlichen Primärrecht gestützt werden. **Produktbezogene Nutzungsentgelte** sind aufgrund des objektiv starken Binnenmarktbezugs – soweit es sachlich um die Harmonisierung indirekter Steuern geht – in der Regel auf **Artikel 93 EGV** mit einstimmiger Beschlussfassung im Rat zu stützen, wohingegen **sonstige denkbare Nutzungsentgelte** ihren Schwerpunkt in der Regel im Bereich der Umweltpolitik haben, also auf **Artikel 175 EGV** zurückzugreifen ist. Werden die Nutzungsentgelte als Entgelt für eine Leistung konzipiert, dürften die Voraussetzungen für die Anwendbarkeit des Artikel 175 Abs. 2 EGV regelmäßig nicht vorliegen, so dass **Art. 175 Abs. 1 EGV** (Mitentscheidungsverfahren) greift. Bei Vorliegen eines untrennbaren Zusammenhangs zwischen einem Nutzungsentgelt und der Gesamtkonzeption der Verkehrspolitik kommt Art. 71 Abs. 1 EGV als Rechtsgrundlage in Betracht. Es ist jeweils nicht zu erwarten, dass eine gemeinschaftliche Regelung über Nutzungsentgelte den dem **Gemeinschaftsgesetzgeber eingeräumten Gestaltungsspielraum** verlässt und somit dem Subsidiaritätsgrundsatz widerspricht.

b.) Soweit die Europäische Gemeinschaft ein Nutzungsentgelt in **eigener Verantwortung** erheben und verwenden darf, sind **haushaltsrechtliche** Gesichtspunkte bei der Ausgestaltung zu beachten. Die Gemeinschaft darf hiernach ein Nutzungsentgelt selbständig erheben, sofern es im Rahmen einer bestehenden Gemeinschaftspolitik eingeführt und mit Blick auf das verfolgte Ziel zweckmäßig, wirksam und verhältnismäßig ist. Die Mittelverwendung muss dann **innerhalb des jeweiligen Sachbereichs** zur Erreichung der dort verfolgten Ziele erfolgen. Es gelten dann die **haushaltsrechtlichen Grundsätze** des Gemeinschaftsvertrags und einschlägiger Sekundärvorschriften. 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.

c.) Vom gemeinschaftlichen **Beihilferecht** wird nur die **Verwendung** der eingenommenen Mittel eines Nutzungsentgelts berührt, da letztere je nach Ausgestaltung als Beihilfe gewertet werden könnte. Im Falle eines Nutzungsentgelts treten rechtliche Hindernisse jedoch nur dann auf, falls die Einnahmen von den Mitgliedstaaten unmittelbar **bestimmten** Unternehmen oder Produktionszweigen zugeführt werden, ohne hierfür entsprechende Gegenleistungen zu erhalten. Selbst wenn die Mittelverwendung nach dieser Maßgabe als staatliche Beihilfe gewertet wird, muss weiterhin das Verfahren der Beihilfeaufsicht nach Artikel 88 Abs. 3 EGV durchlaufen werden,

wobei vor allem den Ausnahmegesetzen des Artikel 87 Abs. 3 EGV und den Vorgaben des Gemeinschaftsrahmens für Umweltschutzbeiträge Rechnung zu tragen ist. Hier ist entscheidend auf den Zweck der Aufkommensverwendung abzustellen, wobei gerade umweltpolitische Ziele und sonstige Anliegen regelmäßig im Allgemeininteresse sein dürften.

d.) Je nach Ausgestaltung des Nutzungsentgeltes kann dieses in den Anwendungsbereich der **Grundfreiheiten** sowie der die auf Gemeinschaftsebene anerkannten **Grundrechte** fallen. Vom **Verbot diskriminierender inländischer Abgaben** nach Artikel 90 Absatz 1 EGV prinzipiell erfasst sind jedenfalls Ausgestaltungen, welche einen Warenbezug aufweisen, also vorrangig frachtabhängige, emissionsabhängige und treibstoffabhängige Nutzungsentgelte. Für diese verbietet sich eine direkte Anknüpfung an die Herkunft der betroffenen Waren bei der Ausgestaltung des Nutzungsentgelts. Soweit sie nicht produktbezogen sind, kann die Einführung von Nutzungsentgelten grundsätzlich auch unter das **Verbot des Artikels 43 EGV** fallen, der die **Niederlassungsfreiheit** verankert. Schließlich können auch die grundrechtliche Garantie der **Berufsfreiheit** sowie die **Eigentumsgarantie** berührt sein. Soweit aber der Schutzbereich der Grundfreiheiten und Grundrechte eröffnet und ein Eingriff zu bejahen ist, ist grundsätzlich eine Rechtfertigung möglich. Diese beruht auf der Verfolgung gemeinschaftsrechtlich anerkannter gemeinnütziger Ziele, weshalb die Einführung von Nutzungsentgelten im Hinblick auf die Verwirklichung des Verursacherprinzips, zu Lenkungs Zwecken oder auch zur Finanzierung bestimmter Umweltprojekte grundsätzlich zulässig ist, sofern der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet wird.

3. Nationales Recht

Soll ein Nutzungsentgelt schließlich auf nationaler Ebene erhoben werden, kommt neben dem Völker- und Gemeinschaftsrecht das Recht des jeweiligen Nationalstaates zur Anwendung. Für Deutschland stellen sich aus dem Blickwinkel des Grundgesetzes (GG) insbesondere **finanzverfassungsrechtliche** und – damit zusammenhängend – **kompetenzrechtliche** Fragen. Vom Ansatz her stehen drei Arten von Geldleistungspflichten zur Verfügung, die in unterschiedlicher Weise zur Verwirklichung von Lenkungs Zwecken und somit von Umweltnutzungsentgelten für die Bereiche des Luft- und Schiffsverkehrs genutzt werden können: Steuern, gegenleistungsabhängige Abgaben und sonstige nichtsteuerliche Abgaben (Sonderabgaben im weitesten Sinne). Für die finanzverfassungsrechtliche Einordnung eines Nutzungsentgelts in den Bereichen Luft- oder Schiffsverkehr können sowohl Aspekte der Abgabenerhebung (wie Erhebungskompetenz, Erhebungsgrund, Bemessungsmaßstab, Erhebungsweise) als auch Gesichtspunkte der Einnahmeverwendung (Ertragskompetenz, Verwendungszwecke) maßgebend sein. Im Einzelnen sind dabei die jeweiligen Ausgestaltungen von Nutzungsentgelten zu unterscheiden (a bis f).

a.) Sollen die Einnahmen an einen besonderen **Fonds** gehen, ist das Nutzungsentgelt stets als Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion einzustufen, welche nur gerechtfertigt sein kann, wenn die

Einnahmen im Interesse der Gruppe der Belasteten verwendet werden. Da das grundsätzlich nicht erwogen wird, kommt eine Ausgestaltung als Fondslösung im Rahmen einer rein nationalen Regelung nicht in Betracht.

b.) **Treibstoffabhängige** Nutzungsentgelte („Kerosinsteuer“) unterliegen als typische Verbrauchsteuern der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Der Ertrag fällt dem Bund zu. Verfassungsrechtlich begegnen sie keinen Bedenken.

c.) Ein Nutzungsentgelt, bei dem die Reisenden als Endkunden belastet werden, namentlich in Gestalt einer auf die einzelne Flugreise bezogenen Abgabe (sog. „**Ticketabgabe**“), kann grundsätzlich in Gestalt einer Steuer erhoben werden. Unter den Steuerarten ist sie auf Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – und entgegen einer in der Rechtsliteratur zum Teil vertretenen Auffassung – als Aufwandsteuer einzuordnen, da mit ihr an die im privaten Konsum einer nicht gegenständlichen Leistung zum Ausdruck kommende Leistungsfähigkeit des Bürgers angeknüpft wird. Damit steht dem Bund sowohl die Gesetzgebungs- als auch die Ertragskompetenz zu. Nicht in Betracht kommt bei einer Aufwandsteuer eine Erhebung auf die Fracht.

d.) Die Einführung einer „echten“ **Emissionssteuer** (d.h. einer Steuer auf die Emission), deren Aufkommen dem Bund zustehen würde, ist derzeit verfassungsrechtlich nicht zulässig. Die Zuordnung solch einer Steuer zu den grundsätzlich nach dem GG zulässigen Steuerarten (insb. zu den Kategorien Verbrauchsteuer, Aufwandsteuer, Verkehrssteuer) ist nicht möglich. Zwar lässt sich die Auffassung vertreten, dass der Bund zusätzliche Steuerarten konzipieren könne. Allerdings wird diese Ansicht durch die herrschende Auffassung in der Rechtswissenschaft nicht geteilt. Außerdem stünde das Aufkommen nicht dem Bund zu. Die Einführung als dem Bund zustehende Steuer setzte deshalb in jedem Falle eine Verfassungsänderung voraus. Damit ist allerdings nicht ausgeschlossen, im Rahmen anderer zulässiger Abgabenarten Gesichtspunkte der Emissionsmenge in die Bemessung der Abgabenhöhe einfließen zu lassen.

e.) Abgaben für die Nutzung von **Flughäfen** oder **Häfen** scheiden als Umweltnutzungsentgelte praktisch weitgehend aus, weil es sich bei ihnen um gegenleistungsabhängige Abgaben handelt, der Staat also hinsichtlich der Abgabenhöhe zumindest nicht wesentlich über den Bereich des von ihm selbst Geleisteten hinaus gehen darf.

f.) Perspektivisch interessant erscheint schließlich – und zwar speziell im Hinblick auf die Bewirtschaftung der klimarelevanten Emissionen in die Luft – die Einführung als Vorteilsabschöpfungsabgabe im Rahmen eines noch zu schaffenden **Bewirtschaftungssystems**, wobei die Verwirklichung eines derartigen Ansatzes mit einem relativ großen regelungstechnischen Aufwand verbunden wäre, da auch bereits vorhandene rechtliche Instrumente anderer Art unter einem Klimaschutz-Dachgesetz mit konkreten Bewirtschaftungszielen zu vereinen wären. Außerhalb des Sektors der klimarelevanten Emissionen ist gegenwärtig kein praktikabler Ansatzpunkt für ein Bewirtschaftungssystem in den Bereichen Luft- und Schiffsverkehr erkennbar.

III. Bereichsspezifische Vorgaben

1. Schiffsverkehr

Der rechtliche Rahmen für Nutzungsentgelte auf den **Schiffsverkehr** bestimmt sich in erster Linie nach den Vorgaben des **allgemeinen Seevölkerrechts** (a) sowie der einschlägigen globalen und regionalen **Übereinkommen zum Meeresumweltschutz** und allgemein zum Seeverkehr (b). Bedeutsam sind weiterhin einschlägige Anforderungen des gemeinschaftlichen **Primär- und Sekundärrechts** (c) sowie des **deutschen Verfassungsrechts** (d).

a.) Vorgaben des internationalen Seerechts ergeben sich zunächst aus dem **Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen**, welches als umfassend angelegter völkerrechtlicher Vertrag maßgeblich das allgemeine Seevölkerrecht verkörpert. Darin findet sich eine Unterscheidung zwischen dem Recht der **Hohen See** und dem Recht der **Meereszonen**, die gewissen staatlichen Hoheits- und Souveränitätsrechten unterliegen.

Die **Hohe See** wird durch die **Freiheit der Schifffahrt** geprägt. Hier bildet das Flaggenstaatsprinzip in Ermangelung nationaler Gebietshoheit den einzigen Anknüpfungspunkt für die Anwendung nationaler Rechtshoheit. Im Bereich des **Küstenmeeres** kommt dem Küstenstaat dagegen bereits territoriale Souveränität zu, allerdings mit der Einschränkung, dass allen Staaten ein Recht auf friedliche Durchfahrt durch das Küstenmeer zusteht. Dabei dürfen von fremden Schiffen – von bestimmten Ausnahmen abgesehen – für die bloße Durchfahrt durch das Küstenmeer keine Abgaben oder Gebühren erhoben werden. Demgegenüber sind die **inneren Gewässer**, und mit ihnen die **Seehäfen**, Bestandteil des Staatsgebiets des Küstenstaats und folglich dessen voller territorialer Souveränität unterworfen. Dem Küstenstaat steht es frei, den Zugang zu seinen Häfen an bestimmte Bedingungen zu knüpfen, soweit dabei keine diskriminierende Wirkung für fremde Schiffe unterschiedlicher Flagge gesetzt wird.

Für die Einführung eines Nutzungsentgelts auf den Seeverkehr hat das die folgenden Auswirkungen: Im Bereich seiner **inneren Gewässer** – einschließlich der Häfen – ist ein Staat durch das allgemeine Seevölkerrecht nicht daran gehindert, den Zugang zu diesen Gewässern von der Entrichtung eines Entgelts abhängig zu machen. Im **Küstenmeer** gilt hingegen ein Verbot, für die bloße Durchfahrt durch diese Gewässer Abgaben zu erheben. Damit scheidet eine schiffahrtliche Nutzung dieser Gewässer als zulässiger Anknüpfungspunkt für ein Nutzungsentgelt aus. Dies gilt erst recht für die **Hohe See**, die als hoheitsfreier Raum von der Freiheit der Schifffahrt geprägt ist. Sowohl zulässig und aus Gründen der Zweckmäßigkeit vorzugswürdig ist es daher, für die angestrebte Rechtsfolge einer Entgeltpflicht auf das Anlegen eines fremden Schiffes in einem Hafen des entgelterhebenden Staates abzustellen. Bei der Erhebung ist dann aus Sicht des allgemeinen Seevölkerrechts lediglich das Nichtdiskriminierungsgebot zu beachten.

b.) Bei den im sachlichen und teilweise im örtlichen Geltungsbereich beschränkten **Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt** und zum **Seeverkehr** besteht grundsätzlich ebenfalls die Möglichkeit, dass sie Anforderungen an die Ausgestaltung von Nutzungsentgelten im

Bereich der Schifffahrt aufstellen. Hierzu gehören weltweit geltende Übereinkommen, welche vorwiegend im institutionellen Rahmen der Internationalen Seeschifffahrts-Organisation (IMO) entstanden sind. Zum anderen sind auf europäischer Ebene wichtige regionale Vertragsregime zur Verhütung der Meeresverschmutzung abgeschlossen worden. Eine eigenständige Stellung nimmt schließlich die Pariser Vereinbarung über die Hafenstaatkontrolle ein. Gegenüber diesen Übereinkommen kommt allerdings dem allgemeinen Seerechtsübereinkommen ein rechtlicher Vorrang zu, der für die Anwendbarkeit der spezifischen Abkommen nur einen engen Spielraum belässt. Eine Untersuchung der wichtigsten Übereinkommen zum Meeresumweltschutz und Seeverkehr ergibt keine Hinweise, dass daraus Hindernisse für die Erhebung von Nutzungsentgelten erwachsen könnten. Auch lassen sich daraus keine positiven Handlungsvorgaben in Bezug auf Nutzungsentgelte ableiten.

c.) Im **gemeinschaftlichen Sekundärrecht** sind zwei Bereiche von Bedeutung: Rechtsakte, welche die Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs in der Europäischen Gemeinschaft bezwecken, sowie Vorschriften über die Besteuerung von Energieerzeugnissen. Im ersteren Zusammenhang sind als Bestandteil eines Liberalisierungspakets verschiedene Rechtsakte angenommen worden, welche die Verwirklichung bzw. Sicherung der **Dienstleistungsfreiheit** im Schiffsverkehr bezwecken und somit einer Beschränkung von Seeverkehrsdienstleistungen durch Nutzungsentgelte entgegenstehen könnten. Ähnliches gilt für die Liberalisierung der Seekabotage, welche selbst Maßnahmen betrifft, die nur innerhalb eines Mitgliedstaates getroffen werden. Eine etwaige Berührung der zu den anderen Grundfreiheiten subsidiär anwendbaren Dienstleistungsfreiheit durch Nutzungsentgelte lässt sich aber regelmäßig durch die Schutzwürdigkeit des verfolgten Ziels im Wege der zwingenden Gründe des Allgemeininteresses rechtfertigen. Im Zusammenhang mit der **Besteuerung von Energieerzeugnissen** sind schließlich durch Art. 14 Abs. 1 c) der Richtlinie 2003/96/EG Schiffstreibstoffe jedenfalls im internationalen oder innergemeinschaftlichen Schiffsverkehr von sämtlichen Abgaben befreit. Ob eine demnach steuerrechtlich verbotene Abgabe erhoben wird, bestimmt sich gemäß der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes danach, ob ein untrennbarer Zusammenhang der gewählten Bezugsgröße für die Abgabenerhebung mit dem Treibstoffverbrauch vorliegt. Daraus folgt, dass sowohl Nutzungsentgelte auf den Treibstoffverbrauch als auch Nutzungsentgelte, welche auf die verursachten Emissionen abstellen, im internationalen und innergemeinschaftlichen Seeverkehr nach geltendem Sekundärrecht unzulässig sind. Der Einführung eines sich auf innerstaatliche Transporte beziehenden Nutzungsentgelts auf nationaler Ebene steht Art. 14 Abs. 1 c) der Richtlinie 2003/96/EG demgegenüber nicht entgegen. Wird ein Nutzungsentgelt auf eine zurückgelegte Strecke oder die Reisezeit erhoben, kann der untrennbare Zusammenhang mit dem Treibstoffverbrauch unter Umständen durchbrochen werden, wenn eine Staffelung nach bestimmten Entfernungs- und Zeitkategorien vorgenommen wird.

d.) Auf der Ebene des **nationalen Rechts** ergibt sich für die Erhebung von Umweltnutzungsabgaben eine Reihe von Vorgaben, die auch den Bereich des Schiffsverkehrs betreffen. Für die Frage der Gesetzgebungszuständigkeit folgt aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 21 GG,

dass der Bund grundsätzlich die Gesetzgebungsbefugnis für die Erhebung von **Entgelten für die Benutzung von Schifffahrtswegen** innehat. Allerdings ist zu betonen, dass sich dieser Kompetenztitel nicht auch auf Regelungen für die Nutzung von **Häfen** erstreckt. Die Festlegung von Hafengebühren – und damit auch das Recht, Regelungen im Hinblick auf die Verwendung der Einnahmen zu schaffen – obliegt nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes den Ländern. Eine Abweichung von diesem Grundsatz ist nur vorstellbar, sofern sich die Nutzungsentgelte als Teil eines umfassenden Bewirtschaftungsinstrumentariums darstellen, das in zulässiger Weise auf eine Kombination der Bundeskompetenzen zur Luftreinhaltung mit den Rahmengesetzgebungskompetenzen für die Bereiche des Naturschutzes und des Gewässerschutzes gestützt wird.

Unterhalb der Ebene des Verfassungsrechts sind die Bestimmungen des Mineralölsteuergesetzes (MinöStG) zu beachten, welches Schiffsbetriebstoffe weitgehend von der Besteuerung ausnimmt. Die Steuerbefreiung ist auf bis Ende 2003 geltende gemeinschaftsrechtliche Vorgaben zurückzuführen und kann nationalstaatlich nur aufgehoben oder modifiziert werden, wenn und soweit das Gemeinschaftsrecht (insbesondere Art. 14 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2003/96/EG) sowie völkerrechtliche Bindungen hierfür Raum geben. Aus dem deutschen Rechtskreis heraus wäre dies ohne weiteres möglich. Im Übrigen sind Einschränkungen für die Einführung von neuen Umweltnutzungsentgelten im Bereich des Schiffsverkehrs unterhalb der verfassungsrechtlichen Ebene nicht ersichtlich.

2. Luftverkehr

Auch für die Ausgestaltung eines Nutzungsentgelts auf den **Luftverkehr** müssen neben den bereichsübergreifenden Vorgaben besondere Anforderungen, die nur den Luftraum und seine Nutzung regeln, beachtet werden. Wie zuvor ist dabei nach der jeweiligen Rechtsebene zu unterscheiden, wobei erneut Vorgaben des **Völkerrechts** (a.), des **Gemeinschaftsrechts** (b.) und des **deutschen Verfassungsrechts** (c.) zu prüfen sind.

a.) Für die Frage nach der zulässigen Ausgestaltung von Nutzungsentgelten auf den Luftverkehr sind im **Völkerrecht** die Grundsätze des **allgemeinen Völkerrechts** (i) sowie die völkervertragrechtlichen Vorgaben des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt (**Chicagoer Abkommen**) (ii) und der bilateralen Luftverkehrsabkommen (iii) zu berücksichtigen. Die Empfehlungen und Richtlinien, welche von der Internationalen Zivilluftfahrts-Organisation (ICAO) zur Frage von Geldleistungspflichten im Luftverkehr angenommen wurden, sind mangels rechtlicher Bindungswirkung lediglich von politischer Bedeutung.

(i) Nach **allgemeinem Völkerrecht** steht jedem Staat über seinem Hoheitsgebiet die volle und ausschließliche Lufthoheit zu. Demnach kann ein Staat **alleine über das Recht anderer Staaten bestimmen**, seinen Luftraum zu durchqueren. Für den Luftraum über der **ausschließlichen Wirtschaftszone** gilt dagegen ein grundsätzliches Verbot, den Überflug zu beschränken, wohingegen im Luftraum über der **Hohen See** völlige Luftfahrtfreiheit herrscht. Ohne

Einschränkung kann ein Nutzungsentgelt demnach nur für die Nutzung des Luftraums über dem Hoheitsgebiet des erhebenden Staates erhoben werden. Davon abgedeckt ist auch der Luftraum über den Hoheitsgewässern des betreffenden Staates, nicht aber der Bereich der ausschließlichen Wirtschaftszone sowie der hohen See oder sonstiger hoheitsfreier Gebiete. In diesen Bereichen kann ein Staat allenfalls bei der Bemessung eines selbständig erhobenen Nutzungsentgelts auf Sachverhalte abstellen, die jenseits des eigenen Hoheitsgebiets befindlich sind. Dann sind aber jene Grundsätze zu beachten, die bereits im Zusammenhang mit den bereichsübergreifenden Vorgaben erwähnt wurden.

(ii) Das **Chicagoer Abkommen** regelt den planmäßigen Luftverkehr, der von Luftfahrzeugen für die öffentliche Beförderung von Fluggästen, Post oder Fracht durchgeführt wird. Sein Artikel 15 stellt die rechtlichen Rahmenbedingungen für den **Zugang** zu Flughäfen und für **Gebühren** auf deren Benutzung auf. Artikel 15 Abs. 1 und 2 überträgt den im Rahmen des Diskriminierungsverbots geläufigen Grundsatz der **Inländergleichbehandlung** auf den **Zugang** zu **Flughäfen** und **Luftfahrteinrichtungen** und stellt für umweltbedingte Nutzungsentgelte auf den Luftverkehr kein rechtliches Hindernis dar, da diese keine Benachteiligung ausländischer Luftverkehrsteilnehmer nach sich ziehen werden. Artikel 15 Abs. 2 S. 3 enthält weiterhin das Gebot, keine Entgelte lediglich für das Recht der Durchreise, Einreise oder Ausreise eines Luftfahrzeugs oder der an Bord befindlichen Personen oder Güter zu erheben. Da Nutzungsentgelte aber gerade nicht lediglich für das Recht der Durchreise, Einreise oder Ausreise erhoben werden, sondern aus umweltpolitischen oder sonstigen Gründen des Allgemeinwohls, stellt auch diese Vorschrift keine Schranke dar. Schließlich ist noch Artikel 24 zu beachten, der die Erhebung von **Zollabgaben** regelt und die Zollfreiheit von Luftfahrzeugen auf einem Flug nach, von oder über dem Hoheitsgebiet eines anderen Vertragsstaates gebietet. Auch Treibstoffe, Schmieröle und sonstige Ausrüstungsgegenstände, die ein Luftfahrzeug geladen hat und die nach Abreise an Bord bleiben, sind von Zöllen und sonstigen Abgaben befreit. Nach diesen Vorschriften ist also eine Besteuerung des bei Ankunft **an Bord befindlichen** und nicht ausgeladenen Treibstoffs unzulässig. Nicht umfasst ist aber eine Besteuerung der im Einreisestaat erfolgten **Lieferung** von Treibstoff, wie es bei einer nach dem Modell der Mineralölsteuer ausgestalteten Kerosinsteuer der Fall wäre; daneben kann auch der im inländischen Luftraum verbrauchte Treibstoff einer Steuer unterworfen werden, vorausgesetzt die entsprechenden Überwachungs- und Berechnungsmodalitäten sind vorhanden. Die übrigen Ausgestaltungen von Nutzungsentgelten sind von dieser Vorschrift ohnehin nicht betroffen.

iii.) Eine Vielzahl **bilateraler Luftverkehrsabkommen**, die so genannten „Bilateral Air Service Agreements (BASAs)“, ergänzen den rechtlichen Rahmen des Luftverkehrs auf zwischenstaatlicher Ebene. Die Luftverkehrsabkommen sind allein bei der Besteuerung der von ausländischen Fluggesellschaften eingesetzten Luftfahrzeuge zu berücksichtigen, schließen also Flüge inländischer Fluggesellschaften von ihrem Anwendungsbereich aus. Diese Abkommen verbieten regelmäßig die Erhebung von Abgaben auf Treibstoff, die in das Gebiet eines Unterzeichnerstaates eingebracht oder dort angeboten werden. Im Gegensatz zu Artikel 24 des Chicagoer Abkommens

erweitert diese Vorschrift die Steuerbefreiung auch auf Treibstoffe, die im jeweiligen Vertragsstaat **geliefert** werden. Damit erscheint ein treibstoffabhängiges Nutzungsentgelt auf den Luftverkehr ausgeschlossen. Soweit die Verpflichtungen aus diesen Abkommen auf **Gegenseitigkeit** beruhen, was bei zahlreichen Luftverkehrsabkommen der Fall ist, bleibt eine beiderseitige Abkehr durch die Unterzeichnerstaaten auch ohne Vertragsbruch möglich. Damit läuft die Verpflichtung auf eine Ausprägung des Inländerprinzips hinaus, wonach ausländische Luftfahrtunternehmen in den genannten Fällen lediglich nicht schlechter gestellt werden dürfen als der einheimische Luftverkehr im ausländischen Staat. Grundsätzlich bleibt auch die Möglichkeit, bestehende Luftverkehrsabkommen durch einen Änderungsvertrag oder – für den Bereich der Europäischen Gemeinschaft – durch gemeinschaftlichen Rechtsakt abzuändern. Alle übrigen Ausgestaltungen von Nutzungsentgelten, die weder auf den gelieferten oder mitgeführten Treibstoff abstellen noch durch ihren Bezug zum Treibstoffverbrauch als solche zu werten sind, sind durch die Luftverkehrsabkommen nicht grundsätzlich ausgeschlossen.

b.) Auf **Gemeinschaftsebene** enthält die Richtlinie 2003/96/EG zur Besteuerung von Energieerzeugnissen auch eine allgemeine Steuerbefreiung für **Flugturbinenkraftstoff**. Die Richtlinie sieht allerdings eine **Befugnis** der Mitgliedstaaten vor, diese Steuerbefreiung auf internationale oder innergemeinschaftliche Transporte zu beschränken. **Innerstaatliche Flüge** können also mit einer Kerosinsteuer belegt werden, und angesichts des insoweit offenen Wortlauts auch Luftfahrzeuge aus anderen Staaten. Daneben erlaubt die Richtlinie in solchen Fällen, in denen ein Mitgliedstaat ein **bilaterales Abkommen** mit einem anderen Mitgliedstaat geschlossen hat, eine Abweichung von den vorgesehenen Befreiungen. Das heißt also, dass der Abschluss oder die Abänderung eines bilateralen Abkommens zwischen zwei Mitgliedstaaten – aber auch nur zwischen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, nicht Drittstaaten – zur Aufhebung der Steuerbefreiung führen kann. Auch eine **innergemeinschaftliche Kerosinsteuer** wäre mithin zulässig, wenn alle Mitgliedstaaten ihre Luftverkehrsabkommen entsprechend anpassen würden. In diesen Fällen können die Mitgliedstaaten zudem einen Steuerbetrag vorschreiben, der die in der Richtlinie festgesetzten Mindestbeträge unterschreitet. Da es sich bei den in Anhang I genannten Beträgen nur um Mindeststeuerbeträge handelt, ist eine Erhebung höherer Beträge ebenso zulässig.

c.) Auf der Ebene des **deutschen Verfassungsrechts** kommt es außerhalb der insoweit bereits festgelegten Gesetzgebungsbefugnisse im Steuerwesen kompetenzrechtlich darauf an, welche Ziele der Gesetzgeber mit seinem Vorhaben verbindet. Für Regelungen mit dem Ziel des Klimaschutzes kann sich der Bund unter den Voraussetzungen des Artikel 72 Abs. 2 GG auf die ihm durch Artikel 74 Abs. 1 Nr. 24 GG verliehene Gesetzgebungsbefugnis auf dem Gebiet der Luftreinhaltung stützen. Der dort verwendete Terminus der „Luftreinhaltung“ umfasst als dynamisch-offener Begriff auch den Schutz des Klimas vor Luftverunreinigungen. Im Übrigen besitzt der Bund im Bereich des Luftverkehrs besonders weitreichende Freiräume zur Gesetzgebung, da ihm gemäß Artikel 73 Nr. 6 GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für den Luftverkehr zusteht. Angesprochen ist damit das gesamte Luftfahrtwesen. Unterhalb der Ebene des Verfassungsrechts sind die Bestimmungen des Mineralölsteuergesetzes zu beachten, welches Luftfahrtbetriebstoffe

von der Besteuerung ausnimmt. Die Steuerbefreiung ist auf gemeinschaftsrechtliche Vorgaben zurückzuführen und kann nach Maßgabe der insoweit einschlägigen Richtlinie 2003/96/EG auf internationale oder innergemeinschaftliche Transporte beschränkt werden. Weitergehende spezifische nationalrechtliche Begrenzungen für die Einführung von neuen Abgabenregelungen im Sinne von Umweltnutzungsentgelten im Bereich des Luftverkehrs sind nicht ersichtlich.

IV. Handlungsempfehlungen

Der festgestellte Rechtsrahmen für die Ausgestaltung von Nutzungsentgelten auf den Luft- und Seeverkehr erlaubt es, bestimmte Handlungsempfehlungen zu treffen, die bei der Einführung eines Nutzungsentgelts zu beachten sind. Zu unterscheiden ist dabei zwischen einzelnen Modellen sowie – innerhalb eines Modells – nach dem jeweiligen Geltungsbereich.

1. Nutzungsentgelt in Abhängigkeit des Treibstoffverbrauchs (Kerosin- oder Dieselsteuer)

Eine Treibstoffsteuer auf **Inlandsflüge** und auf den **Schiffsverkehr in den inneren Gewässern** ist rechtlich zulässig, wenn folgende Gesichtspunkte beachtet werden:

- Die Einführung erfolgt als **Verbrauchssteuer** und unterliegt der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes, wobei der Ertrag dem Bund zufällt.
- Eine **Zweckbestimmung** allgemeiner Art ist für die Verwendung des Aufkommens zulässig, soweit die Entscheidung über die Einnahmeverwendung dem Haushaltsgesetzgeber nicht gänzlich entzogen wird.
- Das **Aufkommen** sollte nicht so verwendet werden, dass es nur einzelnen Unternehmen oder Produktionszweigen zugute kommt, um keinen Verstoß gegen die subventions- und beihilferechtlichen Vorgaben des Gemeinschafts- und Welthandelsrechts zu begründen.
- Da zu erwarten ist, dass **Luft- und Schifffahrtsgesellschaften** auf die Einführung einer inländischen Treibstoffbesteuerung mit Ausweichstrategien reagieren werden, ist als **Bemessungsgrundlage** neben den im Inland gelieferten Treibstoff für solche Luftfahrzeuge, die den im Ausland erworbenen Treibstoff mit sich führen, auf den Treibstoffverbrauch abzustellen.
- Artikel 14 Abs. 2 der **Richtlinie 2003/96/EG** erlaubt es den Mitgliedstaaten, die Steuerbefreiung für Luftturbinen- und Schiffskraftstoff auf internationale oder innergemeinschaftliche Transporte zu beschränken. Eine Anknüpfung an die **Herkunft des Kraftstoffs** verbietet sich aber mit Blick auf das in Artikel 90 Abs. 1 EGV enthaltene steuerliche **Diskriminierungsverbot** für Waren aus anderen Mitgliedstaaten.

Soll eine Treibstoffsteuer **nicht nur für inländische Flüge** und den **Schiffsverkehr in den inneren Gewässern** eingeführt werden, ergeben sich weitergehende Anforderungen.

- Aufgrund der völkerrechtlichen Vorgaben in zahlreichen **bilateralen Luftverkehrsabkommen** können bei grenzüberschreitenden Flügen weder auf den

Verbrauch noch auf die Lieferung von Kerosin Abgaben – einschließlich Verbrauchsteuern – erhoben werden. Diese Luftverkehrsabkommen müssen daher zwischen jenen Staaten, für welche der grenzüberschreitende Luftverkehr mit einer Treibstoffsteuer belegt werden soll, zunächst abgeändert werden.

- Das Erfordernis einer Abänderung bestehender Abkommen setzt sich im Gemeinschaftsrecht fort. Nach Artikel 14 Abs. 2 der **Richtlinie 2003/96/EG** können nur Mitgliedstaaten, die ein entsprechendes bilaterales Abkommen mit einem anderen Mitgliedstaat geschlossen haben, von den vorgesehenen Steuerbefreiungen für den gemeinschaftlichen und internationalen Flugverkehr absehen.
- Für den **Schiffsverkehr** gilt, dass weder die bloße Durchfahrt **fremder Schiffe** durch das Küstenmeer noch die schiffahrtliche Nutzung der Hohen See Anknüpfungspunkte für die Erhebung eines Nutzungsentgelts darstellen können. Das Anlegen eines fremden Schiffes in einem Hafen des entgelterhebenden Staates bildet folglich den einzigen Tatbestand, an welchen sich in zweckmäßiger Weise die angestrebte Rechtsfolge der Erhebung eines Nutzungsentgelts anknüpfen lässt.
- Eine eigenständige Erhebung und Verwaltung durch die **Europäische Gemeinschaft** kann auf Artikel 71 Abs. 1 lit. d) EGV und Artikel 175 Abs. 1 EGV gestützt werden, wobei dann aber die Mittelverwendung entsprechend der gewählten Rechtsgrundlage verkehrs- oder umweltpolitische Zielsetzungen verfolgen muss.
- Wird die Treibstoffsteuer dagegen von der Europäischen Gemeinschaft als **harmonisierte Verbrauchssteuer** der Mitgliedstaaten eingeführt, dient als Kompetenzgrundlage Artikel 93 EGV, mit der Folge, dass eine einstimmige Beschlussfassung im Rat erforderlich wird.

2. Auf die einzelne Reise bezogene Abgabe (sog. Ticketabgabe)

Für ein Nutzungsentgelt in Anknüpfung an die Vornahme einer Reise gelten abweichende rechtliche Vorgaben. Soll das Entgelt in deutscher Eigenverantwortung erhoben werden, ergeben sich folgende Handlungsempfehlungen:

- Das Nutzungsentgelt kann als bundesrechtlich zulässige **Aufwandsteuer** angesehen werden, weil es bei ihm ungeachtet des umweltpolitischen Lenkungszweckes steuerrechtlich darum geht, die in der Vornahme der Reise zum Ausdruck kommende Leistungsfähigkeit des Bürgers abzuschöpfen. Dies sollte auch in der Erhebungsweise zum Ausdruck kommen. Es empfiehlt sich daher, tatbestandlich auf den **Antritt oder die Beendigung der Flugreise** und nicht auf den Erwerb des Tickets abzustellen. Der Begriff Ticketabgabe ruft die unzutreffende Assoziation einer (dann den Ländern zustehenden) Verkehrsteuer hervor. Er sollte daher, auch wenn es rechtlich auf die Bezeichnung nicht ankommt, möglichst vermieden werden. Ein Begriff wie „Flugreisesteuer“ oder schlicht „Flugsteuer“ würde die finanzverfassungsrechtliche Bedeutung am präzisesten zum Ausdruck bringen. Denkbar

wären aber auch Konstruktionen wie „Luftfahrtsteuer“, „Umweltsteuer Flugverkehr“ oder „Klimaabgabe Luftverkehr“.

- Zugleich empfiehlt sich, als **Steuerschuldner** das jeweilige Transportunternehmen einzusetzen und die Steuer zurückzuerstatten, soweit nachgewiesen wird, dass vorhandene Plätze bei der jeweiligen Reise unbesetzt blieben.
- Eine (allzu stark) pauschalierte **Bemessung** der Abgabenhöhe sollte aus Gründen der Gleichbehandlung und der Steuerungswirkung vermieden werden.
- Auch hier gilt wieder, dass eine **Zweckbestimmung** für die Verwendung des Aufkommens nur dann in Betracht kommt, wenn der Haushaltsgesetzgeber bei der Entscheidung über die Mittelverwendung nicht gänzlich eingeschränkt ist.
- Das **Aufkommen** ist wiederum so einzusetzen, dass es nicht nur einzelnen Unternehmen oder Produktionszweigen zugute kommt, da sonst ein Verstoß gegen die subventions- und beihilferechtlichen Vorgaben des Gemeinschafts- und Welthandelsrechts vorliegen könnte.

Um den rechtlichen Vorgaben Rechnung zu tragen, sind für eine solche Abgabe in Bezug auf den **grenzüberschreitenden Luftverkehr** zusätzlich folgende Anforderungen zu beachten:

- Sie muss in der Tendenz auf eine **Senkung von Treibhausgasemissionen** abzielen und deutlich zu erkennen geben, dass es sich dabei um keine allgemeine Steuer auf Kraftstoff für Luftfahrzeuge handelt. Bei der Bemessungsgrundlage kann erwogen werden, zusätzlich auf andere umwelterhebliche Merkmale des Luftfahrzeugs und dessen Betrieb abzustellen.
- Auch hier kann wieder eine eigenständige Erhebung und Verwaltung durch die **Europäische Gemeinschaft** auf Artikel 71 Abs. 1 lit. d) EGV oder Artikel 175 Abs. 1 EGV gestützt werden, wobei jeweils die Mittelverwendung an den Sachbereich der Kompetenzgrundlage gebunden ist.

3. Nutzungsentgelt in Abhängigkeit der Emissionen (Emissionsabgabe)

Bei einem Nutzungsentgelt, das strecken- oder emissionsbezogen erhoben wird, hängen die Anforderungen von der jeweils gewählten Abgabenart und Ausgestaltung ab. Aus dem deutschen Recht lassen sich folgende Rahmenbedingungen ableiten:

- Die Zuweisung der Einnahmen an einen **Fonds** bedingt die Einstufung als **Sonderabgabe**, die nur zulässig sein kann, wenn die Aufkommensverwendung zugunsten der belasteten Gruppe erfolgt. Das ist im vorliegenden Fall praktisch nicht möglich.
- Außerhalb von Fondslösungen würde es sich bei einer direkten Abgabe auf die Emissionen um eine **Steuer** handeln. Allerdings ließe sie sich keiner der finanzverfassungsrechtlich grundsätzlich zulässigen Steuerarten zuordnen. Ohne eine Verfassungsänderung ist die Einführung einer dem Bund zustehenden Emissionssteuer nicht machbar.

- Machbar erscheint es daher finanzverfassungsrechtlich allenfalls, eine (zulässige) **anderweitige steuerliche Abgabe** emissionsabhängig auszugestalten oder mit mittelbar auf die Emissionen bezogenen Elementen auszustatten (etwa eine Steuer auf Flug-/Schiffsreisen oder eine Steuer auf das Halten von Luftfahrzeugen/Schiffen).
- Für eine **gemeinschaftsweite** oder **internationale** Einführung einer Emissionsabgabe im **Luftverkehr**, welche wiederum eine Umgehung der finanzverfassungsrechtlichen Beschränkungen im deutschen Recht erlauben würde, gelten die Handlungsempfehlungen, die bereits im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Einführung einer sog. Ticketabgabe ausgesprochen wurden.

4. Gegenleistungsabhängige Nutzungsentgelte für die in Anspruch genommene Infrastruktur (Flughafen- oder Hafengebühren)

- Die Erhebung von Nutzungsentgelten für von im Inland in Anspruch genommene Einrichtungen und Infrastruktur erscheinen für den **Flugverkehr** insgesamt wenig zweckmäßig, da die Geldleistung grundsätzlich einem durch den Staat individuell gewährten Vorteil entsprechen muss, die wesentlichen Einrichtungen des Flugverkehrs – etwa Flughäfen oder die Flugkontrolle – aber weitgehend in privater Hand liegen.
- Für Nutzungsentgelte im Bereich des **Schiffsverkehrs** gilt abweichend hiervon, dass aus dem Blickwinkel des allgemeinen Seerechts weder die bloße Durchfahrt fremder Schiffe durch das **Küstenmeer** noch die schiffahrtliche Nutzung der **Hohen See** Anknüpfungspunkte für die Erhebung eines Nutzungsentgelts ergeben. Allerdings ist dem Seerecht keine Norm zu entnehmen, welche es dem Hafenstaat grundsätzlich verwehren würde, die Erhebung eines Entgelts von Schiffen, die seine **inneren Gewässer** oder seine **Häfen** anlaufen, als Abgabe für die Nutzung des Meeres an sich – und nicht gerade seiner Häfen – zu bestimmen.
- Das Anlegen eines fremden Schiffes in einem **Hafen** des entgelterhebenden Staates bildet allerdings den einzigen Tatbestand, an welchen sich bei Berücksichtigung des Diskriminierungsverbots die angestrebte Rechtsfolge der Erhebung eines Nutzungsentgelts anknüpfen lässt. Für die Bemessung der Entgelthöhe einer Hafengebühr kann der Grundtatbestand des Anlegens eines fremden Schiffes durch weitere Gesichtspunkte ergänzt werden. Wegen der gemeinschaftsrechtlichen Steuerbefreiung von Mineralölsteuern für Schiffstreibstoffe verbietet sich allerdings jeglicher Bezug zum Verbrauch von Kraftstoff, womit auch ein unmittelbares Abstellen auf die emittierten Schadstoffe oder die zurückgelegte Strecke rechtlichen Bedenken ausgesetzt ist. Im letzteren Fall kann aber eine Staffelung nach pauschalen Entfernungskategorien den Zusammenhang mit dem Treibstoffverbrauch durchbrechen und somit zulässig sein.

5. *Gegenleistungsabhängige Nutzungsentgelte innerhalb von Systemen der Bewirtschaftung von Umweltressourcen*

- Perspektivisch sehr interessant ist die Erhebung von Umweltnutzungsentgelten als Bestandteil eines Systems zu der Bewirtschaftung von Umweltressourcen. Der besondere instrumentelle Vorteil eines Bewirtschaftungssystems liegt darin, dass in ihm ein Bewirtschaftungsziel gesetzt werden könnte, auf das dann mit einem insgesamt kohärenten Instrumentarium hingearbeitet werden könnte.
- Innerhalb eines solchen Systems wäre es denkbar, bestimmte Verhaltensweisen, die in besonderem Maße zur Belastung beitragen (wie etwa **Flüge oder Flugreisen**), mit einem Entgelt zu belegen, um einen Anreiz zur Verhaltensänderung zu setzen. Eine derartige Abgabe dürfte sich verfassungsrechtlich dann ihrerseits als gegenleistungsabhängige Abgabe darstellen, weil mit dem Entgelt ein vom Staat zugeführter individueller Vorteil abgeschöpft würde: Die eröffnete Möglichkeit zur **besonderen Inanspruchnahme** des bewirtschafteten Umweltraumes.
- Die Schaffung eines umfassenden Bewirtschaftungssystems bietet sich namentlich für das Feld des Klimaschutzes an. Um sich in diesem Bereich der Zukunft die nötigen Spielräume für eine solche Entgeltart zu schaffen, empfiehlt es sich, die bereits existierenden Rechtsinstrumente des Klimaschutzes unter einer Art **Dachgesetz** zusammen zu führen und in eine Gesamtplanung der Minderung von klimarelevanten Emissionen einzutreten.
- Völkerrechtlich lassen sich speziell für den Bereich des Luftverkehrs zwar mit dem Blick auf Art. 15 Abs. 2 Satz 3 des Chicagoer Abkommens gewisse Zweifel an der Zulässigkeit eines solchen Systems formulieren. Im Ergebnis können diese Zweifel aber nicht überzeugen, weil Art. 15 Abs. 2 Satz 3 des Chicagoer Abkommens die Erhebung von gegenleistungsabhängigen Abgaben nur untersagt, soweit diese „lediglich“ für das Recht der Durchreise oder der Einreise erhoben werden. Es geht jedoch nicht um die Abgeltung von umweltbelastenden Nutzungsvorteilen.