

BUND-Eckpunkte einer ökologischen Flugverkehrsabgabe

Stand: 21. Juli 2010

Die Subventionen des Luftverkehrs gelten seit Jahrzehnten als Musterfall umweltschädlicher Subventionen, da sie zur Ausweitung des klimaschädlichsten Verkehrsträgers, des Flugzeugs, beitragen – und das auch auf Kosten des umweltfreundlichen Konkurrenten, der Bahn. Zwar war der Zwang zum Schuldenabbau Anlass für den Beschluss der Bundesregierung, im Rahmen des Sparpakets von Juni eine Flugticketsteuer einzuführen. Doch ist eine klare ökologische Ausrichtung unverzichtbar, wenn die Bundesregierung ihr Klimaziel von minus 40 % CO₂ bis 2020 und minus 80-95 % CO₂ bis 2050 erreichen will. Der nun von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzentwurf einer „ökologischen Luftverkehrsabgabe“ geht jedoch nicht weit genug. Der BUND macht deshalb Vorschläge, wie das Sparziel von einer Milliarde Euro pro Jahr auf Grundlage ökologisch sinnvoller Maßnahmen erreicht werden kann. Dabei muss sich eine Luftverkehrsabgabe im Kern an den verursachten CO₂-Emissionen orientieren.

Der Subventionsabbau des Luftverkehrs im Umfang von einer Milliarde Euro kann nur ein erster Schritt zum Abbau von Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Verkehrsträgern und zu einem nachhaltigen Verkehrssystem sein. Über sieben Milliarden Euro Steuereinnahmen fehlen jedes Jahr aufgrund der Energiesteuerbefreiung des Kerosins, über vier Milliarden durch die Befreiung der internationalen Flugtickets von der Mehrwertsteuer. Dieser erste Schritt zum Abbau der Luftverkehrssubventionen in Deutschland muss aber so ausgestaltet werden, dass er positive ökologische Wirkungen entfaltet.

1. Gesetzentwurf der „ökologischen Luftverkehrsabgabe“ geht nicht weit genug

Unter dem Ziel „Subventionsabbau und ökologische Neujustierung“ kündigte das Sparpaket der Bundesregierung vom Juni dieses Jahres eine „ökologische Luftverkehrsabgabe“ an, die ab dem 1.1.2010 jährlich eine Milliarde zusätzlich in den Haushalt einbringen soll. Der jetzt vorgelegte Referentenentwurf (vom 14.7.2010) beinhaltet eine Luftverkehrssteuer für Flüge, die in Deutschland starten. Pro Flugticket werden bei innereuropäischen Flügen und Flügen nach Nordafrika 13 Euro aufgeschlagen, 26 Euro für weltweite Flüge. Die Bundesregierung will dadurch nach eigener Aussage „Anreize für umweltgerechteres Verhalten“ setzen und „ökologische Belange“ berücksichtigen.

Der Gesetzentwurf

- löst das Einsparziel von einer Milliarde Euro mit geringem Verwaltungsaufwand ein;
- hat positive ökologische Effekte durch Verlagerung von Flugverkehr auf die Schiene;
- belastet den – klimapolitisch besonders problematischen – Langstrecken-Flugverkehr deutlich zu gering und dafür den innereuropäischen Flugverkehr zu hoch;
- bezieht den Frachtverkehr nicht ein;
- unterscheidet nicht zwischen Economy-Kunden und der Business- bzw. Ersten Klasse, obwohl letztere deutliche höhere CO₂-Emissionen pro Sitzplatz verursachen;
- betrachtet Ausweichreaktionen und mögliche negative Folgen nicht näher.

Bei 11,5 Milliarden Euro Flugverkehrs-Subventionen jährlich ist eine Milliarde Subventionsabbau zu wenig

Der Luftverkehr wird in Deutschland jährlich mit rund 11,5 Milliarden Euro subventioniert: Im Jahre 2008 betragen die Steuerausfälle im Bundeshaushalt durch die Energiesteuerbefreiung des Kerosins 7,2 Milliarden Euro und durch die Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge 4,2 Milliarden Euro (vgl. Umweltbundesamt: Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Aktualisierung für das Jahr 2008, Dessau-Roßlau Juni 2010). Eine Milliarde Subventionsabbau durch die Flugverkehrsabgabe wäre demnach weniger als ein Zehntel der aktuellen Subventionen. Die Flugticketabgabe ist nur die zweitbeste Lösung gegenüber einem Komplettabbau der Subventionen durch die Einführung einer Kerosinsteuer sowie der Streichung der Mehrwertsteuerbefreiung. Dafür wäre ein einstimmiger Beschluss in der EU nötig.

Ein Beispiel: Derzeit wird jeder Flug – durch die Befreiung von der Kerosinbesteuerung und von der Mehrwertsteuer auf internationale Tickets – von Frankfurt am Main nach Paris mit etwa 8.000 Euro vom deutschen Steuerzahler subventioniert (bei 200 Fluggästen und angenommenem Ticketpreis von 120 Euro). Innerdeutsch beträgt der durchschnittliche Kostenvorteil von Flugzeugen durch die Kerosinsteuersubvention etwa 4.000 Euro.

2. Klimawirkungen des Luftverkehrs

Flugverkehr wächst jährlich um 5 Prozent

Im Luftverkehr gibt es einen erheblichen technischen Fortschritt und die spezifischen Verbräuche und CO₂-Emissionen der Flugzeuge wurden den letzten Jahrzehnten halbiert. Diese Fortschritte wurden aber durch das Wachstum des Luftverkehrs von durchschnittlich 5% pro Jahr weltweit überkompensiert. Dieses Wachstum ist stark von Subventionen angetrieben, insbesondere bei den Billigfliegern. Auch die Flughäfen und Landeplätze in der Bundesrepublik expandierten in den letzten Jahrzehnten stark. Von derzeit 25 Flugplätzen in Deutschland finden gewerbliche Flüge statt; weitere Expansionen sind geplant. Kernproblem des Flugverkehrs ist also das rasche Wachstum. Das stärkste Wachstum hatten in den letzten Jahren die Billigflieger (Low Cost Carrier), die mittlerweile ein Viertel der Flüge in Deutschland ausmachen. Bei diesem Segment kommen neben den genannten Subventionen auch noch die Subventionen der Flughäfen hinzu, deren Defizite i. d. R. von den kommunalen Gesellschaftern übernommen werden.

Der Luftverkehr stößt weltweit 2 bis 3 % des CO₂ insgesamt aus¹. Laut Weltklimarat (IPCC) ist der Luftverkehr für 3,5 % der globalen Erwärmung verantwortlich. Neuere Studien veranschlagen den Anteil des Luftverkehrs an der globalen Erwärmung auf bis zu 14%, weil die Klimawirkung des Ausstoßes von Wasserdampf, Stickoxiden, Ruß etc. direkt in hohe Luftschichten besonders stark ist.

EU bezieht Flugverkehr ab 2012 in den Emissionshandel ein

Europa ist für ca. 40% des globalen Luftverkehrs (Verkehrsleistung) verantwortlich, etwa gleich viel wie die USA. Allerdings wächst auch der Flugverkehr in anderen Kontinenten und Regionen. Eine globale Regelung gibt es bisher nicht. Die nach UN-Vereinbarungen dafür zuständige Internationale Zivile Luftfahrtorganisation (ICAO: International Civil Aviation Organization) hat auf ihrer letzten Vollversammlung im September 2007 den Einsatz ökonomischer Instrumente abgelehnt. Deshalb hat sich die EU für eine regionale Lösung entschieden und beschlossen, den Luftverkehr ab 2012 in den EU-Emissionshandel einzubeziehen. Die EU-Kommission geht davon aus, dass der Luftverkehr bis 2020 sich trotz der Einbeziehung in den Emissionshandel fast verdoppeln und nur geringfügig verteuern wird. Die Belastung soll nach Aussagen der EU-Kommission pro Ticket für europäische Flüge etwa 3 bis 5 Euro betragen.

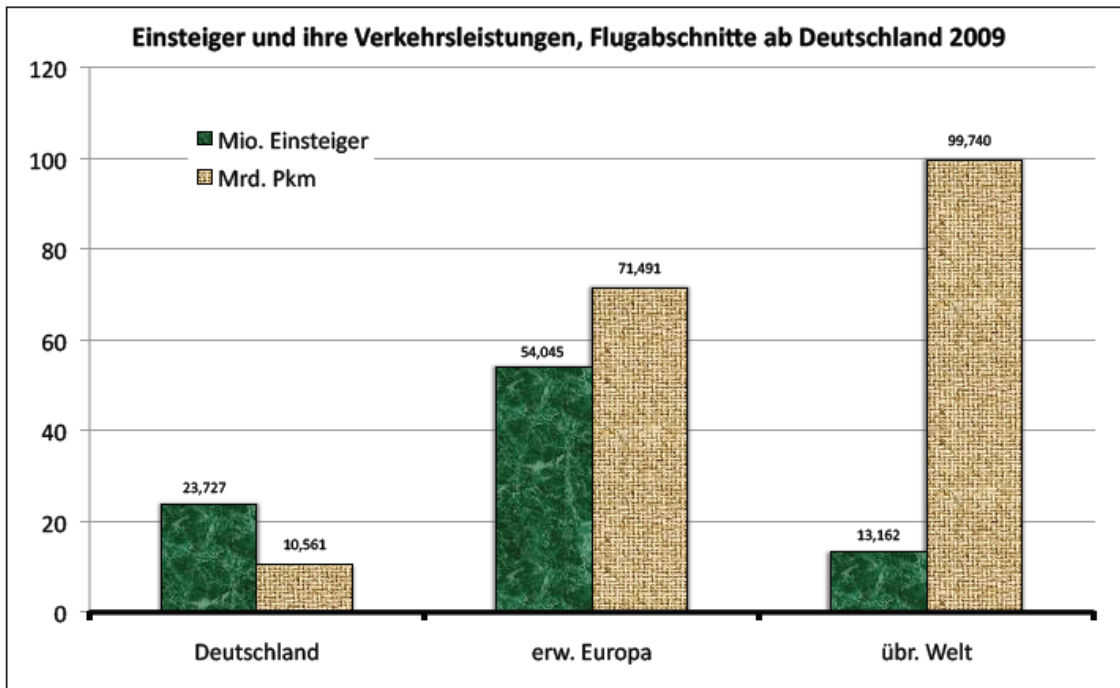
3. BUND-Eckpunkte einer ökologischen Flugverkehrsabgabe

I. Flugverkehrsabgabe nach CO₂ gewichten: Langstreckenflüge sind klimaschädlicher und müssen teurer sein

Langstreckenflüge müssen wegen ihrer vier- bis fünffachen Streckenlänge gegenüber den Flügen des erweiterten Europas (etwa 7.500 km gegenüber 1.300 km) und entsprechend höheren CO₂-Ausstößen um diesen Faktor höher bepreist werden. Sie müssen auch den größten Steuereinnahmenanteil darstellen. Nach dem jetzigen Referentenentwurf des Bundesfinanzministeriums resultieren zwei Drittel der Einnahmen aus europäischen Flügen und nur ein Drittel aus Langstreckenflügen in die USA oder nach Asien.

Das folgende Diagramm zeigt die Struktur des von Deutschland ausgehenden Luftverkehrs. Die Flüge in die „übrige Welt“ übersteigen in der Verkehrsleistung den Luftverkehr des „erweiterten Europas“ um fast 20 %.

¹ vgl. die vom Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie erstellte BUND-Luftverkehrsstudie 2007: http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/publikationen/verkehr/20080409_verkehr_luftverkehr_2007_wuppertal_studie.pdf



Erweitertes Europa einschließlich Algerien, Lybien, Marokko, Tunesien, Türkei
 Quelle: K. O. Schallaböck, Wuppertal Institut Juli 2010

Das stellt die Klimawirkungen des Luftverkehrs auf den Kopf. Die Klimawirkungen von Langstreckenflügen zwischen 6.000 km (Ostküste USA) und 10.000 km (Westküste USA, Fernost: Tokio) gehen im Durchschnitt über die 4-fachen Flugweiten. Die Emissionen solcher Langstreckenflüge finden auch in Flughöhen von etwa 11.000 m statt, wo die Emissionen wegen der Emission von Wasserdampf, Stickoxid und Ruß in hohe Luftschichten (Tropopause und untere Stratosphäre) noch einmal zusätzliche Klimawirkungen (Nicht-CO₂-Wirkungen) des 2 bis 5-fachen des CO₂ entfalten. Interkontinental-Flüge sind also viel klimaschädlicher als die innereuropäischen Flüge. Das sollte sich in einem entsprechenden Faktor widerspiegeln.

II. Zwischen Komfortklassen „Economy“ und Business bzw. First Class unterscheiden: Mehr Platz bedeutet mehr CO₂

Im Gesetzentwurf der Bundesregierung wird bisher auch nicht zwischen Business Class/Erster Klasse und Economy Class unterschieden, obwohl die CO₂-Emissionen stark ansteigen, wenn diese Komfortklassen gebucht werden. Die Tabelle mit Einzelbeispielen für ausgewählte Flugstrecken und ihre CO₂-Belastungen pro Passagier zeigt gravierende Unterschiede bei den CO₂-Emissionen der verschiedenen Komfortklassen infolge des deutlich größeren Platzanspruchs. Die Aufschläge sollten mindestens 50 % und betragen und können bis zu 100% reichen.

Einzelbeispiele für ausgewählte Flugstrecken und ihre CO₂-Belastungen pro Passagier:

Flugstrecke	km	CO ₂ -Emission in kg: Economy Cl.	kg CO ₂ Business Cl./1. Kl.
Berlin – Bonn (oder FRA – München)	500	140 kg	196/278
Frankfurt/Main – Barcelona	1.100	245	346/491
Frankfurt/Main – Tunis	1.500	310	440/620
Frankfurt/Main – Moskau	2.000	440	820/1.350
Frankfurt/Main – New York	6.200	1.300	2.380/3.900
Frankfurt/Main – Peking	7.800	1.620	3.030/4.990
Frankfurt/Main – Sidney	16.300	3.830	7.175/11.800

Quelle für CO₂-Angaben: www.myclimate.org

III. Frachtflüge einbeziehen

Es gibt keinen sachlichen Grund, Frachtflüge von der Ticketsteuer auszunehmen. Im Gegenteil. Sie fliegen häufig nachts und mit älterem Gerät. Eine Nichteinbeziehung der Frachtflüge stellt eine Wettbewerbsverzerrung dar, weil Firmen, die Frachtflüge abwickeln, gegenüber anderen bevorzugt würden.

In Analogie zu den Passagieren sollte hier ein Betrag von 10 Euro pro 100 kg Fracht angesetzt werden. 2009 betrug die Frachteinladung auf deutschen Flughäfen 1.753.422 Tonnen (Statistik der ADV – Arbeitsgemeinschaft der deutschen Verkehrsflughäfen – für Dezember 2009).

IV. Ausweichreaktionen beachten

Um der Befürchtung entgegenzuwirken, eine Flugverkehrsabgabe führe zu einem Abwandern der Fluggäste auf nahegelegene ausländische Flughäfen, sollte eine erste Stufe einer an CO₂ orientierten Ticketabgabe in Deutschland Ausweichreaktionen konzeptionell minimieren. Ihre Einführung muss kommunikativ gut begleitet und in ihre Wirkungen untersucht werden. Sie sollte auch zum Anlass für Gespräche mit den Nachbarländern, insbesondere den Niederlanden und Belgien genommen werden, um gemeinsame Lösungen zu finden.

Die Erfahrungen der Nachbarländer mit Flugticketabgaben heranzuziehen, ist problematisch. Frankreich hat sehr niedrige Ticketabgaben, die Niederlande haben ihre Eco Tax nach einem Jahr und mitten in der Finanzkrise zum 1.7.2009 wieder eingestellt. Dänemark und Belgien haben sich gegen deren Einführung entschieden. In all diesen Fällen spielt die damalige Ablehnung solcher Abgaben durch die deutsche Bundesregierung die entscheidende Rolle.

In Frankreich beträgt die Ticketsteuer für Economy-Flüge 1 Euro (innereuropäisch) bzw. 4 Euro (international) für Businessflüge 10 bzw. 40 Euro (Angabe bezieht sich auf 2005). In den Niederlanden wurde die sog. Eco Tax auf Flugtickets in Höhe von 11 bzw. 45 Euro nach einem Jahr zum 1.7.2009 wieder abgeschafft.

In Großbritannien wurde die Mitte der 90er Jahre eingeführte Air Passenger Duty ab Oktober 2009 auf vier Entfernungsbänder umgestellt und deutlich erhöht. Die 2010 geplante Erhöhung wird unter der neuen konservativ-liberalen Regierung wohl ausbleiben. Allerdings hat sich die Regierung Cameron/Clegg für die Beibehaltung der Ticket Tax und eine Umstellung auf eine Flugzeug bezogene Bepreisung ausgesprochen – als Anreiz für eine effizientere Nutzung und Erhöhung Auslastung der Flieger:

New Rate	Nov 2009 – Oct 2010 (lowest class)	Nov 2009 – Oct 2010 (other classes)	Nov 2010 onwards (lowest class)	Nov 2010 onwards (other classes)
Band A (0 – 2000 miles)	£11.00	£22.00	£12.00	£24.00
Band B (2001 – 4000 miles)	£45.00	£90.00	£60.00	£120.00
Band C (4001 – 6000 miles)	£50.00	£100.00	£75.00	£150.00
Band D (over 6000 miles)	£55.00	£110.00	£85.00	£170.00

In den Niederlanden fielen Wirtschaftskrise und Ticket Tax zusammen. Rückläufige Passagierzahlen in 2009 wurden der Ticket Tax angelastet. Behauptet wurde auch, die wegbleibenden Fluggäste würden insbesondere vom Flughafen Düsseldorf abfliegen. Zusätzliche Fahrten würden in Kauf genommen mit der Folge höherer Schadstoffemissionen, die erwarteten Einnahmen würden ausbleiben etc. Die Ticketsteuer sei ein Arbeitsplatzexportprogramm. Auch in der aktuellen Debatte über den deutschen Vorschlag spielt jetzt die umgekehrte Abwanderung in die Niederlande durch die Ticketsteuer eine Hauptrolle.

Die folgende Tabelle kann diese Behauptungen nicht belegen. Amsterdam litt stärker als andere kontinentale Hubflughäfen in dieser Wirtschaftskrise (Fluggastrückgänge von minus 9 % in 2009; sehr geringe Rückgänge 2009; Rückgänge in Charles de Gaulle 2009: über 6 %, Frankfurt/M. 5%). Auch die monatliche Aufschlüsselung zeigt keine erkennbare Abwanderungswirkung nach Düsseldorf durch die Amsterdamer Ticketsteuer

Tabelle: Fahrgastentwicklung in Amsterdam und Düsseldorf 2008 und 2009

Flughäfen	Jahre:	Paxe in Mio.	Januar	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September	Oktober	November	Dezember	Veränd. Vorjahr %
Amsterdam	2007	44,4													
	2008	44,24	3,2	3,15	3,74	3,92	4,4	4,4	4,84	4,72	4,3	4,27	3,27	?	-0,4
	2009	40,43	2,91	2,72	3,2	3,67	3,89	3,85	4,53	4,49	4,16	3,98	3,16	?	8,6
Düsseldorf	2007	17,78													
	2008	18,1	1,17	1,21	1,34	1,45	1,68	1,77	1,83	1,71	1,78	1,72	1,3	1,15	1,8
	2009	17,72	1,08	1,07	1,31	1,39	1,59	1,64	1,87	1,72	1,75	1,78	1,35	1,17	-2,1

Quelle: Eurostat 2010 (Dez.angaben fehlen)

4. BUND-Vorschlag für ersten Schritt der Ticketabgabe, die eine Milliarde Euro einbringt

Arbeitet man die Korrekturen (I. bis III.) in den Sparbeschluss für die Erzielung von einer Milliarde Einnahmen ein, würde der Interkontinentalverkehr den größten Teil der Einnahmen ausmachen, der Flugverkehr im „erweiterten Europa“ etwas mehr als 40 %. Diese Struktur wäre in Übereinstimmung mit der Struktur der CO₂-Emissionen. Es ergibt sich folgendes Preismodell:

- erweitertes Europa (durchschnittliche Reiseweite: 1.100 km): 8 Euro im Durchschnitt
 - 7 Euro für Economy-Klasse
 - 12 Euro für Business- oder erste Klasse

Geschätzte Einnahmen: 412 Mio. Euro
- „übrige Welt“/Interkontinentalreisen: 32 Euro im Durchschnitt

- 25 Euro für „Economy Klasse“
 - 45 Euro für Business- oder erste Klasse
- Geschätzte Einnahmen: 450 Mio. Euro (einschl. Nordafrika, Türkei)*

- Frachtflüge
 - 10 Euro je 100 kg Fracht

Geschätzte Einnahmen: 175 Mio. Euro.

Geschätzte Einnahmen insgesamt: 1.040.000 Mio. Euro.

5. Vorteile einer ökologischen Flugverkehrsabgabe nach dem BUND-Modell

Die hier vorgelegten Eckpunkte für den ersten Schritt einer ökologischen Flugverkehrsabgabe zum Subventionsabbau im Umfang von einer Milliarde Euro hätten positive Wirkungen durch

- ihren Preiseffekt: die Bepreisung des CO₂-Ausstosses würde weitergehende Effizienzanstrebungen zur Senkung von Energiekosten und von Verbräuchen stimulieren
- vermehrte Nutzung von Videokonferenzen statt Flügen
- die Verbesserung der Wettbewerbssituation der Bahn: Der Wettbewerbsvorteil der Flugzeuge im innerdeutschen Verkehr von etwa 20 Euro je Flug würde um ein Drittel abgebaut. Im Vergleich zur Emission von 140 kg CO₂ auf einem 500 km-Flug stößt ein ICE auf der Strecke Berlin – Bonn pro Fahrgast nur 28 kg CO₂ aus, verbraucht 35 kWh Strom. Die Bahn zahlt Stromsteuer einschl. eines Öko-Steueranteils und ist heute bereits vom EU-Emissionshandel betroffen.

Alle drei Effekte wären moderat. Andererseits würde dieser auf einfache und praktikable Art an den CO₂-Emissionen orientierte Vorschlag kaum Abwanderungseffekte zu anderen Flughäfen auslösen. Deutlich höhere ökologische Effekte wären zu erreichen, wenn die ökologische Flugverkehrsabgabe auf das gesamte Sitzplatzangebot in Flugzeugen bezogen würde und dadurch zu höheren Auslastungen der Flugzeuge anreizte. Diese Umstellung sollte bei Weiterentwicklungen vollzogen werden.

Die ökologische Flugverkehrsabgabe bietet die Chance, dass die Bundesregierung im Verbund mit Nachbarländern gemeinsame Lösungen findet. Diese Lösungen waren bisher durch die ablehnende Haltung der Bundesregierung blockiert. Im zweiten Schritt sollte ein Niveau der Ticketabgabe angestrebt werden, den Wettbewerbsvorteil der Flugzeuge im innerdeutschen Verkehr von durchschnittlich 20 Euro pro Flug ausgleicht, um einen klaren Impuls für die Verlagerung von Kurzstrecken-Flugverkehr auf die Bahn zu erzielen.

Die Ticketabgabe sollte eine von drei Finanzierungssäulen im Flugverkehr sein. Hinzu kommen muss

- ab 2012 das beschlossene EU Emissionshandelssystem als das zentrale klimapolitische Steuerungsinstrument (mit dringendem Verbesserungsbedarf in Richtung volle Versteigerung aller Zertifikate ab 2013 statt einer Auktionierung von nur 15% und der Einbeziehung non CO₂-Klimawirkungen.
- Weiterentwickelte emissionsdifferenzierte Landentgelte: Zusätzlich zum NO_x sollte PM_{2,5} und Lärm einbezogen werden

Anlagen/Tabellen:

Personenbeförderung

Beförderte Personen in Deutschland

Beförderung	Einheit	2005	2006	2007	2008	2009
Linienverkehr (ÖSPV) ¹	Mill.	9 010	9 030	9 052	9 050	...
Gelegenheitsverkehr (ÖSPV) ¹	Mill.	94	87	86	82	...
Eisenbahnen	Mill.	2 159	2 243	2 238	2 348	2 324
Luftverkehr	Mill.	146	154	164	166	159
Motorisierter Individualverkehr ²	Mill.	56 293	56 391	55 764	54 613	...

¹ Öffentlicher Straßenverkehr (ÖSPV).

² Quelle: DIW, einschließlich Taxi- und Mietwagenverkehr. Revidierte Werte.

... = Angabe fällt später an.

Quelle: Destatis.de

Personenbeförderung

Flug-Passagiere aus Deutschland nach Kontinenten

Jahr	Welt	Europa	Afrika	Vereinigte Staaten von Amerika	Asien	Australien
1990	24 230 883	17 849 146	1 251 070	3 348 189	1 716 685	65 793
1995	36 383 477	27 319 428	1 849 363	4 418 003	2 736 224	60 459
2000	49 335 003	36 826 752	2 682 463	5 920 219	3 849 089	56 480
2005	62 079 111	47 866 128	2 685 591	6 176 498	5 304 275	46 619
2006	65 655 392	50 910 229	2 698 920	6 291 331	5 702 223	52 689
2007	69 657 985	53 885 091	2 922 279	6 635 818	6 158 576	56 221
2008	70 382 917	54 195 673	3 056 078	6 851 796	6 213 228	64 142
2009	67 206 914	51 476 462	2 990 237	6 473 568	6 207 753	58 894

Quelle: www.destatis.de

Kontakt und weitere Informationen:

BUND für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.

Bundesgeschäftsstelle

Verkehrsreferat

Dr. Werner Reh

Am Köllnischen Park 1

10179 Berlin

Tel.: 030/2 75 86-435

werner.reh@bund.net

www.bund.net