

## CO<sub>2</sub>- und Kerosinsteuer? Warum der Klimaschutz im Luftverkehr anders geregelt wird

*Weil es keine Kerosinsteuer gibt, wird dem Luftverkehr gelegentlich vorgeworfen, er sei gegenüber anderen Verkehrsmitteln privilegiert. Doch warum ist er eigentlich von der Energiebesteuerung ausgenommen? Welche Klimaschutzinstrumente gibt es im Luftverkehr und warum sind sie wirkungsvoller als neue Steuern?*

### Der Steuerbefreiung für Kerosin stehen massive Ausgaben der Luftfahrt gegenüber

Steuerbefreiung laut Bundesregierung vs. Ausgaben der Fluggesellschaften für Luftverkehrsteuer und Nutzerfinanzierung

Steuerbefreiung durch den Verzicht auf eine Kerosinsteuer im Inlandsverkehr



**570** Mio. €

Ausgaben der Fluggesellschaften für die in Deutschland erhobene Luftverkehrsteuer



**1.175** Mio. €

Ausgaben der Fluggesellschaften im Rahmen der Nutzerfinanzierung: Gebühren und Entgelte für Flughäfen, Flugsicherung, Flugsicherheit



**5.980** Mio. €

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Bundesverband der Deutschen Fluggesellschaften (BDF)

Für den Klimaschutz im Luftverkehr gibt es bereits erfolgreich umgesetzte Klimaschutzinstrumente: Flüge innerhalb Europas und Deutschlands sind seit 2012 in den Emissionshandel einbezogen. Seitdem wächst der europäische Luftverkehr CO<sub>2</sub>-neutral. Das heißt: Durch das Wachstum im Luftverkehr nimmt die CO<sub>2</sub>-Belastung seit 2012 nicht mehr zu. Und für den darüber hinausgehenden weltweiten Luftverkehr wird ab 2020 mit dem Klimaschutzinstrument CORSIA ebenso sichergestellt, dass die gesamte Luftfahrt dann CO<sub>2</sub>-neutral wächst.

Dennoch wird häufig gefordert, den Luftverkehr mit zusätzlichen Steuern wie etwa einer Kerosinsteuer oder einer CO<sub>2</sub>-Steuer zu belasten, weil es angeblich ein Wettbewerbsnachteil

für den Bahnverkehr sei, dass Kerosin im gewerblichen Luftverkehr nicht besteuert wird.

Die Nicht-Besteuerung von Kerosin hat aber Gründe: International verbindlich vereinbarte Regelungen verbieten es den nationalen Gesetzgebern, eine Kerosinsteuer auf internationale Flüge zu erheben. Stattdessen sehen diese Regelungen eine Finanzierung des internationalen Luftverkehrs über Gebühren und Entgelte im Rahmen der Nutzerfinanzierung vor (vgl. Folgeseite).

Von der Erhebung einer Kerosinsteuer für den innerdeutschen Verkehr sieht der Gesetzgeber bewusst ab, weil eine im Alleingang erhobene Kerosinsteuer nur dazu führen würde, dass Passagiere

auf ausländische Fluggesellschaften und deren Drehkreuzflughäfen ausweichen. Dies würde nicht zu einer CO<sub>2</sub>-Reduktion sondern nur zu einer CO<sub>2</sub>-Verschiebung führen. Das wäre klimapolitisch wie wirtschaftlich kontraproduktiv.

Der Steuerbefreiung in Höhe von jährlich 570 Mio. Euro stehen massive Ausgaben der Unternehmen an anderer Stelle gegenüber. Allein die deutsche Luftverkehrsteuer übertrifft dieses Volumen um mehr als das Doppelte. Hinzu kommen fast 6 Mrd. Euro, die Fluggesellschaften jährlich für die Nutzung der Flughafeninfrastruktur, die Flugsicherung und die Luftsicherheitskontrollen zahlen sowie die Kosten für die Emissionshandelszertifikate und für den Schallschutz im Flughafenumland.

## Wie wird der Luftverkehr finanziert?

Luftverkehr und Bahnverkehr funktionieren unterschiedlich. Zum einen sind mehr als 90 Prozent des Luftverkehrs grenzüberschreitend, während dieser Anteil im Fernverkehr der Bahn nur etwa 1 Prozent beträgt. Zum anderen herrscht im Luftverkehr intensiver Wettbewerb, und dieser findet vor allem innerhalb des Systems Luftverkehr statt, nicht etwa zwischen dem Flugzeug und der Bahn. Aus diesen Gründen hat der Gesetzgeber für den Luftverkehr bewusst eine andere Finanzierung gewählt als für den Bahnverkehr.

Wollte man den internationalen Luftverkehr über eine Steuer finanzieren, dann müsste dies auf internationaler Ebene erfolgen. Doch die Steuerpolitik liegt in der originären Zuständigkeit der Nationalstaaten, und diese lassen sich auch nicht in diese Kompetenz hineinreden. Eine Vielzahl von unterschiedlichen nationalen Einzelsteuern wäre aber im Luftverkehr kontraproduktiv, weil dies den internationalen Wettbewerb stark verzerren würde. Dadurch würden keine CO<sub>2</sub>-Emissionen reduziert werden, sondern lediglich Verkehr verschoben.

Daher hat sich die Staatengemeinschaft unter dem Dach der UN-Luftfahrtorganisation ICAO schon vor Jahrzehnten darauf geeinigt, dass der Luftverkehr seine Infrastrukturkosten nicht über Steuern finanzieren soll, sondern über eine Nutzerfinanzierung bei Flughäfen und Flugsicherung. Dies ist zwischen den Staaten völkerrechtlich verbindlich so vereinbart.

Die Nutzerfinanzierung ist seit Jahrzehnten erfolgreich umgesetzt: Die Fluggesellschaften begleichen über Flughafengebühren, Gebühren für die Flugsicherung und Gebühren für die Passagier- und Gepäckkontrollen die Kosten für Bau und Betrieb der Infrastruktur selbst. Allein im Jahr 2019 zahlen sie dafür rund 5.980 Millionen Euro.

### Über den BDL:

Der Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft wurde 2010 als gemeinsame Interessenvertretung der deutschen Luftverkehrswirtschaft gegründet. Mitglieder des Verbandes sind Fluggesellschaften, Flughäfen, die Deutsche Flugsicherung und weitere Leistungsanbieter im deutschen Luftverkehr. Die Mitgliedsunternehmen beschäftigen mehr als 180.000 Mitarbeiter. Die deutsche Luftverkehrswirtschaft ermöglicht Mobilität für jährlich über 200 Millionen Fluggäste und trägt mit dem Transport von Außenhandelswaren im Wert von über 200 Milliarden Euro zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland bei.

Während der Luftverkehr nutzerfinanziert ist, wird die Infrastruktur im Schienenverkehr in erster Linie vom Steuerzahler bezahlt. Obwohl auch Bahnunternehmen Trassenentgelte zahlen, reichen diese bei weitem nicht aus, um die Kosten für Bau und Erhalt der Infrastruktur zu decken.

Zu den Ausgaben des Bundes für die Schieneninfrastruktur kommen noch weitere Ausgaben: etwa die Regionalisierungsmittel für den Schienenpersonenverkehr und die Lärmsanierung an Schienen. Insgesamt summieren sich die Zuschüsse zum Bahnverkehr auf rund 20 Mrd. Euro pro Jahr.

Die Bahn zahlt zwar Strom- und Mineralölsteuer, doch das Aufkommen daraus ist nur halb so groß wie das Aufkommen aus der Luftverkehrsteuer. Von einer Nutzerfinanzierung analog zum Luftverkehr – und auch von einer Bevorzugung des Luftverkehrs – kann also keine Rede sein.

## Welche Instrumente taugen für den Klimaschutz im Luftverkehr?

Luftverkehr ist gegenwärtig für 2,8 Prozent der globalen und für 0,3 Prozent der innerdeutschen CO<sub>2</sub>-Emissionen verantwortlich. Daher ist die Frage berechtigt, wie Luftverkehr nachhaltig organisiert werden kann. Zusätzliche Steuern sind dafür aber kein geeignetes Instrument.

Würde man im nationalen oder europäischen Alleingang neue Steuern einführen, hätte dies lediglich zur Folge, dass Verkehre verlagert werden. Das gilt insbesondere für den Umsteigeverkehr zu internationalen Flugzielen. Viele Passagiere würden dann nicht mehr mit deutschen Fluggesellschaften über deutsche Drehkreuzflughäfen fliegen, sondern billigere Verbindungen mit ausländischen Unternehmen buchen. CO<sub>2</sub>-Emissionen würden dadurch nur verschoben, nicht aber reduziert.

Die Klimaschutzstrategie der Luftfahrt setzt daher stattdessen auf Innovation und marktbasierende Instrumente:

- Durch modernste Technik und Verfahren wird die Energieeffizienz des Luftverkehrs gesteigert, wodurch die CO<sub>2</sub>-Emissionen pro Passagier sinken: minus 43 Prozent seit 1990 auf heute 3,58 Liter pro Passagier und 100 km.
- Durch die Einbeziehung in den Europäischen Emissionshandel wächst der innereuropäische Luftverkehr seit 2012 CO<sub>2</sub>-neutral. Dabei müssen die Fluggesellschaften Zertifikate für die von ihnen verursachten wachstumsbedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen erwerben.
- Ab 2020 gibt es dann mit CORSIA auch ein Klimaschutzinstrument für den internationalen Luftverkehr. Dabei zahlen die Fluggesellschaften für ihre wachstumsbedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen eine Abgabe, die dann für Projekte zur CO<sub>2</sub>-Reduzierung verwendet wird. Dadurch wächst dann auch der weltweite Luftverkehr CO<sub>2</sub>-neutral.
- Das langfristige Ziel der Luftfahrt ist es, CO<sub>2</sub>-neutral zu fliegen. Dies kann aber nur gelingen, wenn fossiler Kraftstoff schrittweise durch regenerativen synthetischen Kraftstoff ersetzt wird. Unter heutigen Bedingungen ist dieser aber drei- bis fünfmal so teuer wie herkömmliches Kerosin. Damit die Fluggesellschaften den Treibstoff auch tanken können, muss dieser in großen Mengen hergestellt werden, wofür es einer industriepolitischen Strategie der Europäischen Union bedarf.

Solange noch kein emissionsfreier Flugverkehr möglich ist, geht es darum, die Emissionen an anderer Stelle zu kompensieren. Damit ist dem Klima mehr geholfen als mit neuen zusätzlichen Steuern, die lediglich Verkehr verlagern.

### Herausgeber:

Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e.V.  
Haus der Luftfahrt, Friedrichstraße 79, 10117 Berlin  
Telefon: 030 520077-100, Telefax: 030 520077-111

### Verantwortlich:

Matthias von Randow, Hauptgeschäftsführer

### Mitarbeit an dieser Ausgabe:

Ivo Rzegotta, Leiter Strategie und Kommunikation  
Uta Maria Pfeiffer, Leiterin Nachhaltigkeit  
Norbert Lübben, Leiter Wirtschaft und Statistik

Stand: Mai 2019

### Luftfahrt aktuell:

Auf unserer [Webseite](#) können Sie sich für den Infodienst an- und abmelden. Anmerkungen und Anregungen richten Sie bitte an [luftfahrt-aktuell@bdl.aero](mailto:luftfahrt-aktuell@bdl.aero).

